

EL DERECHO INTERNACIONAL DE AGUAS EN AMERICA LATINA

Manual de capacitación

LA-WETnet

Cap-Net UNDP

Global Water Partnership
Central and South America

EL DERECHO INTERNACIONAL DE AGUAS EN AMÉRICA LATINA

Manual de capacitación

Prefacio

El presente manual forma parte del Programa de Desarrollo de Capacidades en Derecho Internacional de Aguas, a través del cual la Asociación Mundial para el Agua (GWP según su sigla en inglés), LA-WETnet, Cap-Net PNUD y un conjunto de aliados a nivel regional e internacional buscan promover una mayor cooperación alrededor de la gestión de aguas transfronterizas.

El manual ha sido desarrollado por GWP, en estrecha coordinación con la Red Latinoamericana de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Integrada del Agua (LA-WETnet). Asimismo, han participado especialistas de la Universidad Externado de Colombia, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Gabriela Mistral (Chile), y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Alrededor del 40% de la población mundial vive en cuencas conformadas por dos o más países. La seguridad hídrica se está volviendo cada vez más incierta debido a los impactos del cambio climático y al crecimiento demográfico, que afectan su disponibilidad y que en muchos casos generan conflictos de uso a nivel internacional, los cuales se están haciendo progresivamente más frecuentes.

Por lo tanto, es esencial desarrollar capacidades que faciliten la gestión eficiente, sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos. Esto implica una comprensión de las diversas necesidades, beneficios y herramientas para una gestión sostenible del agua que permita el establecimiento de mecanismos de gobernabilidad dentro de un marco de colaboración entre los países interesados.

En este sentido, a través de esta iniciativa se busca facilitar la cooperación transfronteriza basada en el conocimiento y la experiencia que pueda apoyar a los gobiernos nacionales en el desarrollo de los futuros marcos legislativos que respondan a los principios del derecho internacional de aguas y contribuyan a una mejor gobernabilidad del agua en América Latina.

En Sudamérica existen 38 cuencas internacionales que cubren casi el 60% del territorio, y en Centroamérica son 23 las cuencas internacionales y cubren un 40% del territorio, lo cual hace manifiesta la relevancia de esta iniciativa para la región.

Este manual aborda la importancia de las aguas transfronterizas y de las cuencas hidrográficas como unidades de gestión en el contexto regional; los conceptos centrales de la política internacional de los cursos de aguas compartidas y del derecho internacional de aguas; herramientas para la implementación; y un conjunto de casos de estudio. Por último, presenta mecanismos institucionales formales e informales que puedan contribuir a enfrentar los desafíos vinculados a la gobernabilidad de las aguas internacionales en la región. Exceptuando las particularidades de los casos de estudio, el resto del contenido del manual es del todo válido para otras regiones del planeta.

Esperamos que el presente manual contribuya a reforzar los procesos regionales de desarrollo de capacidades alrededor del derecho internacional de aguas, y favorezca la cercanía y colaboración entre los países y habitantes de la región.

Gabriela Grau (GWP)
Damian Indij (LA-WETnet)

Agradecimientos

Muchas personas han contribuido al desarrollo del presente manual de capacitación. La alianza entre GWP y LA-WETnet / Cap-Net PNUND ha sido muy provechosa y deseamos agradecer al equipo por su arduo y comprometido trabajo.

El equipo estuvo formado por Pilar García de la Universidad Externado de Colombia; Nicole Bernex de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Elisa Colom de GWP Centroamérica; María Luisa Baltra de la Universidad Gabriela Mistral de Chile; Michael Hantke Domas de la LA-WETnet; Juan Carlos Sánchez de la UICN; Mauricio Pinto de las Universidades Nacional de Cuyo, de Mendoza y del Aconcagua, de Argentina; Alexander López de la Universidad Nacional de Costa Rica; Gabriela Grau de GWP; y Damián Indij de LA-WETnet. El desarrollo del manual fue liderado y coordinado por Oliver Lane de LA-WETnet.

EL DERECHO INTERNACIONAL DE AGUAS EN AMÉRICA LATINA
MANUAL DE CAPACITACIÓN

GWP
La Asociación Mundial para el Agua (Global Water Partnership, GWP)
www.gwp.org
gwpcam@gwpcentroamerica.org
info@gwpsudamerica.org

LA-WETnet
Red Latinoamericana de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Integrada del Agua
www.la-wetnet.org
info@la-wetnet.org

Cap-Net PNUD
Red Internacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Sustentable del Agua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.cap-net.org

ISBN: 978-91-87823-17-6

GWP Sudamérica, Montevideo, Uruguay
Marzo 2015

Autores

Nicole Bernex
Pontificia Universidad Católica del Perú

Elisa Colom de Morán
GWP, Guatemala

María del Pilar García Pachón
Universidad Externado de Colombia

Michael Hantke Domas
Chile

Alexander López
Universidad Nacional de Costa Rica

Mauricio Pinto
Universidades Nacional de Cuyo, de Mendoza y del Aconcagua, Argentina

Juan Carlos Sánchez
UICN-Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Colaboradores

María Luisa Baltra
Universidad Gabriela Mistral, Chile

Gabriela Grau
GWP

Damián Indij
LA-WETnet

Coordinación y edición

Oliver Lane
LA-WETnet

Contenido

PREFACIO p. 3

AGRADECIMIENTOS p. 5

INTRODUCCIÓN p. 11

CAPÍTULO 1
La política internacional de los cursos de aguas internacionales p. 15

Introducción. La problemática central p. 16

1. ¿Por qué son importantes los cursos de aguas internacionales? p. 17

2. Hidropolítica de los cursos de aguas internacionales p. 20

3. Repensando la soberanía en la gestión de los cursos de aguas internacionales p. 20

4. La dinámica de conflicto en cursos de aguas internacionales p. 23

5. Hidrodiplomacia. Cooperación en cursos de aguas internacionales p. 23

6. Conclusiones p. 26

Referencias p. 27

CAPÍTULO 2
Derecho Internacional de Aguas p. 29

Introducción p. 30

1. Derecho Internacional Público p. 30

2. Derecho Internacional de Aguas p. 32

3. Recomendaciones para una aplicación más efectiva del Derecho Internacional de Aguas en América Latina p. 39

4. Conclusiones p. 40

Referencias p. 41

CAPÍTULO 3
Derecho Internacional de Aguas en América Latina. Temas Legales y Estudio de Casos p. 43

Introducción p. 44

1. Normas substantivas p. 45

2. Procedimientos p. 47

3. Mecanismos institucionales p. 49

4. Resolución de controversias p. 50

5. Conclusiones p. 52

Referencias p. 52

CAPÍTULO 4
Herramientas para la implementación legal. Desde el compromiso a la acción p. 53

Introducción p. 54

1. Herramientas de implementación del Derecho Internacional de Aguas p. 56

2. Conclusiones p. 61

Referencias p. 62

ANEXO
CASOS DE ESTUDIO p. 63

Caso 1. El Tratado para la Ejecución del Plan Trifinio p. 64

Caso 2. Las plantas de producción de pasta celulosa en el río Uruguay p. 65

Caso 3. El lago Titicaca p. 68

Caso 4. La cuenca del río Sixaola p. 72

Caso 5. El acuífero Guaraní p. 74

APÉNDICES p. 76

Apéndice 1. Acuíferos transfronterizos p. 76

Apéndice 2. Pueblos indígenas. Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo p. 82

Apéndice 3. Algunos hitos sobre aguas internacionales p. 83

Apéndice 4. Guía de facilitadores p. 86

Apéndice 5. Glosario p. 88

Introducción

El Derecho Internacional de Aguas provee a los Estados de un conjunto de principios y normas que permiten la construcción de acuerdos bilaterales o multilaterales capaces de promover el desarrollo conjunto de los recursos hídricos de las aguas internacionales, fundados en el deber de cooperar y en la búsqueda de soluciones pacíficas, eje central de la Carta de las Naciones Unidas suscrita en 1948.

El presente manual ha sido diseñado con el objetivo de fomentar una mejor cooperación internacional para, de este modo, facilitar la gobernanza de los recursos hídricos mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de las entidades y personas involucradas en la toma de decisiones sobre los marcos jurídicos para la gestión internacional de los recursos hídricos y el apoyo a los gobiernos nacionales en el desarrollo de los futuros marcos legislativos. Esperamos, en este sentido, contribuir a la seguridad hídrica, al desarrollo sostenible y a la paz en América Latina.

El capítulo 1 –La Política internacional de los cursos de aguas internacionales– destaca, como desafío de la construcción de esquemas de cooperación, el fortalecimiento de las instituciones existentes y el desarrollo de nuevas instituciones, adoptando posiciones novedosas en torno a la soberanía y seguridad nacionales; la efectividad de los regímenes de cooperación ambiental cuando éstos no logran conciliar intereses entre actores; las deficiencias en información y en la formulación de planes de manejo para cuencas internacionales; y las dificultades en el cumplimiento de la normativa internacional.

Este capítulo también destaca la importancia de las instituciones de cooperación para la gestión integrada de los recursos hídricos de las aguas internacionales, identificando y acordando mecanismos de coordinación para la toma de decisiones y adoptando la descentralización como medio para la gestión de las aguas. Agrega asimismo cómo esto contribuye a reducir los costos de transacción, las externalidades negativas, a minimizar la incertidumbre, y a facilitar la comunicación entre agentes, incluyendo las estructuras regionales de integración.

El capítulo 2 –Derecho Internacional de Aguas– describe la relevancia del estudio de dicha disciplina en el marco de la

LOS ORGANISMOS INTERNACIONES Y LOS GOBIERNOS DE LOS PAÍSES DEBEN TRABAJAR CONJUNTAMENTE PARA LOGRAR LA SEGURIDAD HÍDRICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE, TOMANDO COMO EJE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS DE 1948.

gestión integrada de recursos hídricos, destacando que solo es posible gestionar las aguas compartidas si las actividades se desarrollan reconociendo el principio de unidad de la cuenca hidrográfica, que requiere también una unidad en la gestión. Dado que el Derecho Internacional de Aguas determina las reglas de interacción entre Estados que comparten recursos hídricos, clarifica los derechos y obligaciones entre éstos y los actores y usuarios del agua, permite promover un enfoque holístico de derechos y usos sostenibles del agua, y la creación de instituciones conjuntas para la gestión del agua y la implementación de la GIRH.

El capítulo desarrolla temas básicos del Derecho Internacional como son las fuentes, sujetos y principios del Derecho Internacional aplicables a las aguas internacionales. También perfila una discusión importante en relación al ámbito de aplicación de este sistema de normas: ¿se aplica al curso de agua o a la cuenca hidrográfica[1] cuya visión beneficia la gobernanza integrada de las aguas?

El Derecho Internacional de Aguas promueve el acercamiento y la cooperación de los Estados y sirve de base para adoptar acuerdos específicos para cuencas hidrográficas específicas.

El capítulo 3 –Derecho Internacional de Aguas en América Latina– provee una visión panorámica sobre la situación que vive dicho Derecho Internacional de Aguas en América Latina, región que posee un amplio catálogo de tratados internacionales relativos a los cursos de aguas internacionales, algunos referidos a materias sectoriales como navegación, hidroenergía, agua potable y saneamiento, y donde los menos de ellos tratan aproximaciones contemporáneas de administración, como es el caso de la GIRH.

Desde una perspectiva moderna del Derecho Internacional de Aguas, la región presenta desafíos pendientes en materia de cooperación entre Estados para el desarrollo de los recursos hídricos de las aguas consideradas como aguas internacionales.

El capítulo 4 –Herramientas para la implementación legal. Desde el compromiso a la acción– destaca la importancia de los Procesos y Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, práctica extendida a nivel nacional, aunque aún no existen acuerdos multilaterales en la región que regulen este tipo de interacciones. Actualmente, las interacciones se limitan a considerar provisiones sobre el intercambio de información que podrían verse como "ventanas" abiertas para

1 La distinción de ambos conceptos se precisa en el capítulo 2 de este manual.

generar mecanismos para dicho intercambio sobre la evaluación de impacto ambiental, entendida como una obligación de los Estados ribereños asociada a las notificaciones y a la consulta internacional porque trasciende fronteras, así como la obligación de monitoreo constante de los proyectos, lo que se inspira en las ideas de prevenir, reducir y controlar la contaminación y el daño ambiental.

Este capítulo analiza, además, la importancia de los marcos legales y regulatorios nacionales, y cómo herramientas de apoyo a las decisiones de distribución de aguas resaltan la necesidad de trascender los enfoques técnicos de oferta y demanda, costo y beneficio, porque producen un sistema de decisiones de limitado alcance, para adoptar otros enfoques como el modelado de dinámicas de sistemas y el análisis de decisiones multicriterio. Señala la importancia de las licencias y permisos extendidos por los Estados, los cuales lo vinculan con la obligación de no dañar al país aguas abajo e internaliza el costo ambiental en quien lo produce dentro del Estado. Asimismo entiende que la justicia ambiental en esta materia posee una funcionalidad reducida cuando no existe reciprocidad entre los Estados, por lo cual es necesario buscar acuerdos bilaterales o multilaterales que clarifiquen las reglas para resolver conflictos a la luz de los principios del Derecho Internacional de Aguas.

El capítulo concluye resaltando la importancia de la participación junto a la transparencia, la información pública, la rendición de cuentas y el acceso a la justicia como pilares fundamentales de la democracia ambiental, y la relevancia de incorporarla a los procesos de gestión de las aguas transfronterizas en la región, asegurando la representatividad, la legitimidad y su papel en la gestión de las aguas internacionales. Destaca, además, la importancia de proveer asistencia técnica a grupos, especialmente a los no organizados, y de garantizar el derecho de consulta para los casos de grandes proyectos estructurales.

Además de estos capítulos, este manual integra un anexo sobre casos de estudio, que reseña aspectos valiosos de cinco experiencias seleccionadas –el Tratado para la Ejecución del Plan Trifinio, las plantas de producción de pasta de celulosa en el río Uruguay, el lago Titicaca, la cuenca del río Sixaol y el acuífero Guaraní–, así como diversos apéndices que incorporan material complementario sobre acuíferos transfronterizos, hitos en el desarrollo del Derecho Internacional de Aguas, el derecho de los pueblos indígenas vinculados al tema de análisis, una guía para facilitadores y un glosario.

Capítulo
uno

La política internacional de los cursos de aguas internacionales

OBJETIVO

Analizar los principales desafíos políticos y económicos en la gestión de los cursos de aguas internacionales.

OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Al finalizar este capítulo los lectores serán capaces de entender la importancia del desarrollo de marcos institucionales y legales para superar los desafíos políticos y económicos en la gestión de los cursos de aguas internacionales.

INTRODUCCIÓN

La problemática central

El agua es un recurso finito, vulnerable e indispensable para la vida de los seres humanos y las dinámicas ecosistémicas, y un insumo imprescindible en numerosos procesos productivos; además, se desplaza geográficamente sin reconocer fronteras político-administrativas.

Por ello, más allá de las divisiones jurisdiccionales, las cuencas hidrográficas constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y manejo del agua en un marco de gestión integrada del recurso hídrico. Los recursos hídricos compartidos por dos o más países –tal como analizaremos en el capítulo 2– deben gestionarse de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados de uso equitativo y razonable, con la obligación de no ocasionar perjuicio sensible, el deber de conservar el curso de agua y sus ecosistemas asociados, y el deber de información y consulta previa entre las Partes, así como el deber de cooperar y emplear medios pacíficos para resolver conflictos, con la debida consideración de las cuestiones de soberanía.

Por lo anterior, y de acuerdo a Hurrel (1993), el manejo de las unidades biofísicas transfronterizas –como son las cuencas–, demanda una cooperación y coordinación de políticas sin precedentes, especialmente debido a que las formas de cooperación que surgieron históricamente estaban relacionadas, en gran medida, con la elaboración de reglas mínimas de coexistencia creadas alrededor del reconocimiento mutuo de la soberanía y, consecuentemente, de la norma de no intervención.

Igualmente, la administración ambiental de recursos compartidos plantea un desafío severo porque implica la creación de reglas e instituciones que incorporen nociones de responsabilidades y deberes compartidos, que necesariamente deben atender la dinámica ecosistémica. Lo anterior es un elemento central y uno de los más difíciles de resolver debido, entre otras cosas, al esquema de soberanía nacional e integridad territorial que caracteriza la gestión de estos espacios que, no obstante extendidos por dos o más países, siguen siendo para algunos Estados un tema de agenda nacional.

La creación de esquemas de coordinación por encima de las fronteras nacionales se hace aún más difícil si tomamos en cuenta que hay ciertos conflictos asociados al manejo de los recursos hídricos en un marco de interdependencia, ya que los costos y beneficios tienen que ser distribuidos entre los Estados, lo que abre paso a nuevas fuentes de poder y ventaja que exponen a los Estados a situaciones de vulnerabilidad.

Lo antes mencionado se refleja claramente en América Latina, en donde la existencia de una fuerte interacción ambiental (propia de las cuencas cuyas aguas se extienden por varios países) convive con una fragmentación política –los límites geográficos de las cuencas hídricas no tienden a coincidir con las fronteras político-administrativas–, lo cual genera una importante dicotomía para la región: ¿Cómo administrar un sistema ecológico ambiental altamente integrado dentro de las complejidades de una región fragmentada políticamente?

DESAFÍO PARA AMÉRICA LATINA: ¿CÓMO ADMINISTRAR UN SISTEMA ECOLÓGICO-AMBIENTAL ALTAMENTE INTEGRADO DENTRO DE LAS COMPLEJIDADES DE UNA REGIÓN FRAGMENTADA POLÍTICAMENTE?

Qué se entiende por Curso de Agua Internacional?

Por curso de agua internacional se entiende el sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y que normalmente fluyen a una desembocadura común, algunas de cuyas partes se encuentran en estados distintos. (Artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación).

Qué se entiende por instituciones?

Las instituciones son aquel conjunto de acciones, normas y procedimientos que orientan y regulan la conducta de los actores.

La cuestión referida en el párrafo anterior tiene una respuesta clara, y es que América Latina se beneficiaría de un desarrollo institucional más acorde con el paradigma de la gestión integrada de recursos hídricos, sea a partir de ajustes en las instituciones existentes o de la creación de nuevas instituciones, procurándose un manejo de los recursos compartidos que supere la manera como tradicionalmente se ha concretado.

El paradigma que referimos es particularmente importante en el caso de los cursos de aguas internacionales, en los que su conformación como recursos compartidos genera, por una parte, altas interdependencias que exigen acciones coordinadas y conjuntas entre los Estados y, por otra parte, la necesidad de que todos los actores involucrados comprendan cabalmente el significado e implicancias de la gestión integrada de los cursos de aguas internacionales. Esto último es en especial necesario en relación a los políticos y funcionarios clave, tanto de los organismos tradicionalmente relacionados con los recursos hídricos como con los vinculados a la agricultura, industria y energía, entre otros, así como de los tradicionalmente menos vinculados, como por ejemplo los sectores de planificación o de relaciones exteriores.

Desde tal perspectiva, se impone el desarrollo de políticas que promuevan una integración intersectorial, identificando y acordando mecanismos de coordinación para la toma de decisiones en relación a la gestión de recursos hídricos.

1. ¿Por qué son importantes los cursos de aguas internacionales?

La importancia de los cursos de aguas internacionales se remonta al mismo inicio de la historia de las civilizaciones. Se debe recordar que las mayores civilizaciones florecieron en los grandes valles formados por cursos de aguas, que en la actualidad son internacionales. Ejemplos de ello son la civilización mesopotámica, que floreció en el valle formado por los ríos Tigris y Éufrates, y la civilización Hindú en el valle del Indo.

En el mismo sentido, la historia del estado-nación está vinculada a los cursos de aguas internacionales. Los registros muestran la importancia que, en términos comerciales, éstos han tenido, por ejemplo en la cuenca del Amazonas para el transporte del caucho a finales del siglo XIX e inicios del XX, así como han determinado el desarrollo de muchos sectores productivos para algunos Estados, como la agricultura en Egipto.

Igualmente, han sido un elemento de preservación de la integridad territorial, ya que se utilizan como elemento de definición de fronteras. En la Tabla 1 se ven ejemplos de cómo diversos cursos de aguas internacionales de América Central son usados como límite internacional. Se comprueba la importancia de los cursos de agua en este aspecto cuando se considera que un porcentaje sustancial de la longitud limítrofe de América Central corre por el margen o por el *talweg* (línea de más profundidad del lecho del curso de agua) de un río internacional. Solamente en dos de ellos –es el caso de los ríos San Juan y Motagua (UIFC, 1999)– el límite corre en el margen del río.

Tabla 1. América Central: Ríos limítrofes por país

RÍOS	LÍMITE
Usumacinta	Guatemala-México
Suchiate	Guatemala-México
Hondo	México-Belice
Sarstún	Belice-Guatemala
Motagua	Guatemala-Honduras
Paz	Guatemala-El Salvador
Lempa	Honduras-El Salvador
Goascorán	Honduras-El Salvador
Negro	Honduras-Nicaragua
Coco	Honduras-Nicaragua
San Juan	Costa Rica-Nicaragua
Sixaola	Costa Rica-Panamá
Juradó	Panamá-Colombia

Fuente: Elaborado en base a Hernández, López y Jiménez (2009)

Más allá del aspecto propio de la conformación física de las geografías nacionales, la dimensión internacional de la importancia de los cursos de agua se aprecia, en primer lugar, por el hecho de que el 45% del globo terráqueo se encuentra en cuencas internacionales. Esta realidad general es coincidente con la específica de la región latinoamericana, donde el 55% de la superficie regional pertenece a cuencas internacionales por las que fluye el 71% de los caudales superficiales.

A ello se suma, además, la existencia de 51 acuíferos transfronterizos en el área, que importan volúmenes disponibles muy superiores con respecto a las aguas superficiales, aspecto que denota una importancia relativa que avizora un potencial desarrollo en tal materia.

Por otra parte, es una tendencia constante que, a la vez que aumenta el consumo, la escasez del recurso hídrico para usos múltiples se incrementa dramáticamente en muchas partes del mundo en desarrollo. Esto, sumado al referido escenario de interdependencia sobre los cuerpos de aguas transfronterizas, potencia su importancia en un mundo donde la mayoría del agua disponible para ser explotada se encuentra en cuencas cuyas aguas se extienden a través de numerosos Estados soberanos (Tabla 2).

Tabla 2. Cuencas internacionales con mayor número de Estados

Cuenca internacional	Número de Estados	Cuenca internacional	Número de Estados
Danubio	17	Zambezi	8
Nilo	10	Mekong	6
Amazonas	9	Lago Chad	6
Níger	9	Volta	6
Congo	9	Ganges-Brahmaputra	5
Rhin	8	Del Plata	5

Fuente: Gleick (1998)

Esta división político territorial que caracteriza la realidad de numerosas cuencas, con mayor o menor magnitud, se observa en los cursos de agua de la región latinoamericana, tal como expone a continuación la Tabla 3.

Tabla 3. Cuencas internacionales de Latinoamérica

Cuenca internacional	Número de Estados	Cuenca internacional	Número de Estados
Amazonas	9	Moho	2
Del Plata	5	Mopán-Belice	2
Corantin	3	Motagua	2
Hondo-Azul	3	Negro	2
Lempa	3	Oiapoque	2
Maroni	3	Ostúa-Guija	2
Orinoco	3	Palena	2
Titicaca-Desaguadero-Poopó-Coipasa	3	Pascua	2
Artibonite	2	Patía	2
Coco o Segovia	2	Paz	2
Comau	2	Pedernales	2
Cullen	2	Puelo	2
Changuinola	2	San Juan	2
Chira-Catamayo	2	Sarstún	2
Chiriqui	2	Sixaola	2
Choluteca	2	Suchiate	2
Goascorán	2	Usumacinta	2
Grijalva	2	Yelcho	2
Juradó	2	Zapaleri	2
Lago Fagnano	2	Zuramilla	2
Laguna Merín	2		

Fuente: Elaborado en base a Martin, Pinto y Salinas Alcega (2013)

Tabla 4. Tributarios de la cuenca del río Amazonas

Cuenca	Superficie (km^2)		Caudal (m^3/s)	Estados que abarca: Brasil, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela y Guayana (Guyana, Surinam, Guayana Francesa)
Río Amazonas	**6869000**	**100%**	**220800**	
TRIBUTARIOS				
Madeira	1380000	20%	31200	Brasil, Bolivia y Perú
Tocantins	757000	11%	11800	Brasil
Negro	696808	10%	28060	Brasil, Colombia, Venezuela y Guayana
Xingu	504277	7%	9680	Brasil
Tapajós	489628	7%	13540	Brasil
Purus	375000	5%	10970	Brasil y Perú
Marañón	358050	5%	ND	Perú y Ecuador
Ucayali	337510	5%	ND	Perú
Caquetá-Japura	289000	4%	18620	Brasil y Colombia
Juruá	217000	3%	8420	Brasil y Perú
Putumayo-Içá	148000	2%	8760	Ecuador, Colombia, Perú y Brasil
Trombetas	133930	2%	2855	Brasil
Napo	115000	2%	ND	Perú y Ecuador
Utumá	105350	2%	1710	Brasil

Fuente: UNEP (2004)

A ese fraccionamiento territorial basado en soberanías nacionales se le suma otro aspecto que hace más compleja la gestión, vinculado con la significativa extensión espacial que presentan algunas cuencas de la región, conformadas por un importante número de tributarios de distintas características y caudales, donde cada uno de ellos pertenece solamente a algunos países de la cuenca. Es el caso, por ejemplo, de la cuenca del río Amazonas, que se detalla en la Tabla 4.

Los aspectos referidos permiten afirmar que, en aras de disminuir potenciales conflictos, es imprescindible que los Estados cuenten con las herramientas necesarias para diseñar mecanismos que permitan utilizar tales recursos de una manera equitativa y sostenible. Esta situación presupone un enfoque de gestión integrada de aguas compartidas que reconozca la interdependencia de los múltiples usos del agua, así como la consideración de objetivos económicos, sociales y medioambientales relacionados al manejo de los recursos hídricos. Aunado a lo anterior, hay dos profundas razones por las cuales el tema de los cursos de aguas internacionales es, y seguirá siendo, fundamental a nivel nacional e internacional con marcadas tensiones que exigen esfuerzos cooperativos constantes. En primer lugar todos necesitamos agua y, aunque el recurso hídrico es absolutamente imprescindible, su escasez relativa se incrementa constantemente.[2] En segundo lugar la naturaleza del recurso, es decir el hecho de que fluya, ha provocado que no se puedan establecer derechos de propiedad absolutos sobre el recurso, siendo en ese sentido un recurso común a los Estados que lo comparten (López, 2007).

2 Aunque en términos generales la cantidad de agua en la hidrósfera no varía, su disponibilidad relativa disminuye por causas como la afectación de su calidad o el constante crecimiento poblacional, existiendo además afectaciones a la oferta local por fenómenos como el cambio climático o los cambios de uso del suelo, entre otros.

2. Hidropolítica de los cursos de aguas internacionales

El agua, fuente de vida, es también fuente de tensiones y conflictos. No obstante, existen escasos estudios sobre los actores y luchas sociales por el agua; menos aún en una temática como la geopolítica del agua y la hidropolítica en América Latina.

La mayoría de los estudios existentes reconocen la utilidad de algunos instrumentos teóricos. Según De Alba (2007), "uno de ellos, como instrumento para el tratamiento de los conflictos por el agua, es el concepto de hidropolítica. El otro es el referente espacial de los conflictos por el agua, que nos permitirá identificar o localizar las diversas modalidades que hoy adquiere el territorio, sea territorio político, institucional o, clásicamente, el territorio geográfico".

La geopolítica es la ciencia que, a través de la geografía política, la geografía descriptiva y la historia, estudia la causalidad espacial de los sucesos políticos y sus futuros efectos. Lara Hernández (2009), citando a Haushofer, resalta: "Es la conciencia geográfica del Estado. Ella proporciona la materia prima con la que el hombre del Estado, de espíritu creador, obtiene su obra de arte".

La geopolítica estudia las relaciones de poder en el espacio, con especial interés por los grandes actores políticos, es decir, Estados y organizaciones interestatales.

"La mayor parte de los conflictos, estén activos o congelados, requieren un análisis geopolítico para su comprensión. Unos porque no se circunscriben a un territorio nacional sino que tienen carácter trasnacional (...). Otros conflictos requieren este tipo de análisis porque, aunque limitan su actividad a un único país, involucra a otros (...). En un alto porcentaje de los conflictos hay potencias externas que actúan a través de alguna de las Partes" (Ballesteros Martín, 2012).

Al considerar territorios naturales como las cuencas cuyas aguas pertenecen a diferentes países, existe una geopolítica del agua que estudia las relaciones de fuerzas existentes entre diversos actores estatales y no estatales (empresas, colectividades, asociaciones, ONGs, grupos armados, etc.), en distintas escalas espaciales, diferentes territorios caracterizados por asimetrías de disponibilidad e inequidades de accesibilidad al agua. Destacan los objetivos de las partes interesadas, los medios implementados para lograr éstos y las rivalidades, tensiones y conflictos resultantes de la divergencia de los objetivos perseguidos por diferentes actores. Se construye así una geopolítica del agua estrechamente relacionada con la disponibilidad de la misma –estrés hídrico y deficiencia crónica– (MovaSakanyi, 2009) así como con su calidad.

¿Qué es la hidropolítica?

La hidropolíticae se refiere a la capacidad de las instituciones geopolíticas de manejar los recursos hídricos compartidos de forma políticamente sostenible, es decir, sin tensiones o conflictos entre las entidades políticas (UNEP, 2007).

Asimismo, es importante recordar la constatación de Stephen C. McCaffrey (2001), relator de la Comisión de Derecho Internacional en los trabajos preparatorios de la Convención de Nueva York: "Sería ir demasiado lejos, considerando el Estado actual del Derecho Internacional, pretender que toda el agua dulce es una *res communis*. Pero es fundamental que los Estados comiencen a concebir el ciclo hidrológico de esta manera".

3. Repensando la soberanía en la gestión de los cursos de aguas internacionales

A la par del tema de la hidropolítica, otro impacto que tiene la gestión moderna de los cursos de aguas internacionales es el relativo al concepto de soberanía. Tal como explican Ríos y Hernández (2006), históricamente se producen dos desarrollos importantes que generarán regímenes diferentes en atención a la doble posible

importancia de los ríos: i) el uso de los cursos de aguas internacionales para fines de navegación; y, ii) el uso de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación. Por mucho tiempo, los países aguas arriba quisieron adjudicarse el derecho de libre utilización de las aguas que pasaran por su territorio, sin consideración del impacto generado aguas abajo. Como consecuencia, esto generaba los reclamos correspondientes por parte de los países que se veían afectados aguas abajo.

Como antecedente conviene recordar que, el 12 de diciembre de 1895, el Fiscal General de los Estados Unidos, J. Harmon, enunció una doctrina según la cual su país –Estado de aguas arriba– tenía completa libertad para desviar las aguas del río Grande sin preocuparse de los daños que tal desviación podía producir en México –país de aguas abajo–. Es la doctrina que se conoció desde entonces con el nombre de Doctrina Harmon o de la soberanía absoluta, que favorecía a los Estados de aguas arriba a expensas de los intereses de los Estados de aguas abajo. En otras palabras, según esta tesis, el Estado aguas arriba podía desviar y utilizar todo el volumen de las aguas que surcaran su territorio, despreocupándose de los daños causados a los países de aguas abajo.

Aunque promulgada, esta tesis tan radical no llegó nunca a imponerse. Incluso son los mismos Estados Unidos de América los que van a repudiar la Doctrina Harmon cuando, en los años cincuenta, en una discusión con Canadá sobre el río Columbia, resultaban afectados como país de aguas abajo en la utilización de sus aguas para energía eléctrica (Ríos y Hernández, 2006).

Una doctrina diametralmente opuesta a la anterior, pero asimismo extrema, es la de la integridad territorial absoluta, de acuerdo a la cual los Estados de aguas abajo estarían autorizados para exigir a los de aguas arriba la misma cantidad y calidad de agua que la brindada por el curso natural del río. Esta doctrina ha sido invocada en la práctica por algunos Estados de aguas abajo, aunque tampoco ha llegado a formar parte del Derecho Internacional positivo (Pastor, 2000).

SENTENCIA DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA SOBRE EL CASO DEL PROYECTO GABCIKOVO-NAGYMAROS, DEL 25 DE SEPTIEMBRE DE 1997.

En 1929, la Corte Permanente de Justicia Internacional, refiriéndose a la Navegación del Oder, dijo lo siguiente: "[la] comunidad de intereses en un río navegable se convierte en la base de una comunidad de Derecho, cuyas características principales son la perfecta igualdad de todos los estados ribereños en el uso de la totalidad del recorrido del río y la exclusión de cualquier privilegio de cualquier ribereño en comparación con los otros" [...]. El moderno desarrollo del Derecho internacional ha fortalecido este principio para los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, como lo demuestra la aprobación por la Asamblea de las Naciones Unidas, el 21 de mayo de 1997, de la Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación".

Se han desarrollado así ciertos principios rectores, a fin de lograr un equilibrio apropiado y una razonable armonía entre estos derechos conflictuales de valor equivalente. La teoría sin duda hoy consagrada por el Derecho Internacional, y que fundamenta tales principios, es la de la soberanía territorial limitada de los Estados ribereños. Según ella, todo Estado ribereño puede utilizar la parte del curso de agua situada en su territorio en la medida en que el uso no cause un daño sensible a los otros ribereños, reconociéndose la existencia de una comunidad de intereses en torno al curso de agua. La doctrina postula, por tanto, la atribución equitativa de la utilización del río y sus recursos.

El principio de la soberanía territorial absoluta esbozado por Harmon no se admite, sino que actualmente se reconocen conceptos tales como *"intereses comunes"* de los países ribereños y *"soberanía territorial limitada"* sobre los recursos hídricos compartidos, a fin de proporcionar a todos los países ribereños un acceso razonable y equitativo a las aguas (Bernard, 1999). En efecto, el Derecho Internacional procura encontrar un balance justo que trace una línea divisoria entre el uso y el abuso de los derechos del Estado.

Este enfoque vinculado a una comunidad de intereses sobre los recursos compartidos se presenta acorde a la resolución 1803 (XVII), relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales, pronunciada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1962.

En la misma, a la vez que se reconoce el derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales y su ejercicio en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado, también se estipula que el ejercicio libre y provechoso de tal soberanía sobre los recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados, basado en su igualdad soberana, afirmándose que la violación de tales derechos soberanos es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz soberanos.

3.1. El manejo de las externalidades y los costos de transacción como elementos que desafían el concepto tradicional de soberanía

Uno de los principales problemas asociados a la gestión de cursos de aguas internacionales es que, generalmente, los Estados no asumen los costos ni reciben los beneficios totales de las externalidades que producen. Es por ello importante incorporar las externalidades en el análisis para la toma de decisiones, ya que las partes buscarían disminuir los costos y capturar los beneficios, generando así un incentivo para la cooperación entre Estados.

En esta perspectiva, ante la ausencia de un acuerdo regional que internalice recíprocamente costos y beneficios, las externalidades negativas tienden a sobreproducirse debido a que el Estado que las produce no encuentra incentivos para absorber el costo total de tal producción. Un buen ejemplo de lo anterior lo constituyen los problemas de contaminación en un curso de agua internacional, en donde el Estado cuenca abajo recibe el costo mayor de la externalidad, lo que hace necesario contar con un mecanismo institucional de cooperación que permita redistribuir costos y beneficios.

Asimismo, las externalidades positivas tienden a ser menores, puesto que el Estado "X", aunque deba afrontar el costo total de su producción, no recibe el beneficio total de la misma. Un ejemplo de esta hipótesis sería una obra de regulación de caudales para el control de crecidas que, ante la falta de acuerdo, debería ser afrontada unilateralmente por uno de los Estados, aunque los beneficios de la misma se extienden a todos los territorios aguas abajo de tal infraestructura.

3.2. Los costos de transacción

Los costos de transacción, generalmente, se incrementan con el número de participantes. Así, a mayor cantidad de actores, mayor el incentivo de *free-riding* (sacar provecho del esfuerzo colectivo sin hacer el aporte esperado y corres-

pondiente), más difícil de monitorear la conducta de los actores, y más dificultades se enfrentan en la redacción de un acuerdo que modifique los incentivos. Si los costos de transacción son demasiado altos, será difícil para los Estados llegar a un acuerdo, aún y cuando los beneficios esperados en el futuro sean claros.

Los costos de transacción pueden estar también sometidos a una dinámica de economías de escala, en la cual éstos se reducen cuando otros temas son introducidos. Así puede ocurrir cuando el enfoque de la gestión integrada de los recursos hídricos lleva a abordar temas vinculados a la gestión de otros recursos relacionados con el agua, a la maximización del bienestar social y económico equitativo y a la sustentabilidad de los ecosistemas vitales, ampliándose la agenda regional mucho más allá de la mera gestión del recurso hídrico.

Esto puede tener un impacto en el esquema de seguridad, generando una dilución de tal temática en la agenda hídrica regional y de cuencas cuyas aguas se extienden por dos o más países, debido a la introducción de muchos otros temas. Pero también podría pensarse que, si se establece la seguridad como el tema dominante y de alta política en toda la agenda, todos los otros temas adquieren una lógica de seguridad.

¿Cuáles son los factores que pueden originar conflictos hídricos en su región?

Las posibilidades de la emergencia de conflictos pueden originarse debido a una serie de factores entre los cuales están la escasez, el reparto, el acceso, los usos, la calidad (contaminación), el desarrollo de infraestructura, y la utilización política del curso de agua internacional.

4. La dinámica de conflicto en cursos de aguas internacionales

En función de los aspectos analizados sobre política hídrica, puede sostenerse que el potencial de conflicto alrededor de los cursos de aguas compartidos se debe en parte a los siguientes factores clave:

- El agua es un recurso cada vez más escaso y de menos calidad.
- Los cursos de aguas internacionales son críticos para el desarrollo e, incluso, la supervivencia de muchos Estados, sociedades y ecosistemas.
- La gestión de los cursos de aguas internacionales posee un marco de principios legales poco desarrollados y, aún más, insuficientemente implementados, aunque son indudables los progresos paulatinos que reflejan los acuerdos internacionales existentes en la materia.

Pese a que las posibilidades de conflicto pueden incrementarse en el futuro, la evidencia acumulada hasta ahora no permite afirmar que los enfrentamientos o conflictos manifiestos por el agua a nivel internacional sean la regla. Por el contrario, tal como lo demuestra la base de datos de la Universidad de Oregón, hay más experiencia acumulada en el ámbito de la cooperación internacional vinculada a las aguas transfronterizas que en el propio de los conflictos.

5. Hidrodiplomacia. Cooperación en cursos de aguas internacionales

El deber de cooperar y negociar entre los Estados es un principio general del Derecho Internacional que se acentúa de manera notoria en relación a las aguas transfronterizas. A pesar de ello, las relaciones entre Estados ribereños pueden extenderse desde la falta de cooperación hasta la total colaboración.

Estas dos situaciones extremas no son las más comunes, en el primer caso porque implica juegos de suma cero con posibles altos costos para los involucrados. India y Pakistán, por ejemplo, no cooperaron en los temas relativos a la

cuenca del Indus, lo que generó la necesidad de que la Organización de las Naciones Unidas tuviera que intervenir.

Otro ejemplo es el de la falta de cooperación de la ex Unión Soviética con Irán en el uso de las aguas del Volga y sus tributarios. La ex Unión Soviética usó el Volga sin considerar las necesidades de Irán y le causó serios daños por ser el Estado cuenca abajo. Como consecuencia, el nivel del Mar Caspio bajó, además de sufrir una fuerte contaminación.

Otros Estados limitan su cooperación a un contacto mínimo y a cierto intercambio de información. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en la cuenca del río San Juan, que se extiende entre Costa Rica y Nicaragua.

Por el contrario, otros Estados sí han adoptado mecanismos de verdadera cooperación, tales como los siete países europeos que se encuentran en la cuenca del Rhin, o Canadá y Estados Unidos respecto al Saint Lawrence.

En el caso de América Latina, el desarrollo de marcos institucionales para la cooperación en cursos de aguas internacionales aún presenta numerosas oportunidades de desarrollo, aunque existen ejemplos que brindan una extensa experiencia a la hora de analizar las lecciones aprendidas en la región (Martin, Pinto y Salinas Alcega, 2013), destacando algunos marcos generales de larga tradición y desarrollo institucional, como el Tratado del Río de la Plata de 1961, o más recientemente la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, que se describe en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Caso de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) tiene sus orígenes en la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) firmado en julio de 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Es el instrumento jurídico que reconoce la naturaleza transfronteriza de la Amazonia. El Tratado reafirma la soberanía de los países amazónicos e incentiva, institucionaliza y orienta el proceso de cooperación regional entre los mismos.
En 1995 los países amazónicos decidieron fortalecer institucionalmente al TCA con la creación de una Secretaría Permanente dotada de personalidad jurídica. La decisión fue implementada en 1998 con la aprobación del Protocolo de Enmienda al TCA, que instituyó oficialmente la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica como mecanismo responsable para el perfeccionamiento y fortalecimiento del proceso de cooperación desarrollado en el ámbito del Tratado.
La OTCA tiene como instancia máxima la reunión de ministros de Relaciones Exteriores, y a nivel nacional los países cuentan con comisiones nacionales permanentes que actúan como instancias encargadas de la aplicación del Tratado.

Tomando la información de la base de datos de la Universidad de Oregón, en el siglo XX se suscribieron 145 tratados en el mundo vinculados a los recursos hídricos transfronterizos; de éstos, 124 han sido bilaterales y 21 multilaterales.

En términos de la naturaleza de los mismos, se distribuyen en 53 concentrados en el suministro de agua, 57 en producción hidroeléctrica, tres en control de inundaciones, nueve sobre usos industriales, seis por usos de navegación, seis por contaminación, y uno que regula el sistema de pesca. Dato interesante es también que, de los 145 tratados, solo 78 tienen implementado algún plan de monitoreo, y únicamente 26 de los 145 tienen algún mecanismo de cumplimiento.[3]

Esto puede plantear algún tipo de dificultad a la efectiva implementación de los marcos regulatorios y a la gestión de los recursos transfronterizos.

3 Se puede acceder a la base de datos de la Universidad de Oregón en: http://www.transboundarywaters.orst.edu

5.1. ¿Cuáles son los principales desafíos para la gestión de los cursos de aguas internacionales y, particularmente, la construcción de esquemas de cooperación transfronteriza?

El primer desafío es cómo fortalecer a las instituciones existentes o cómo desarrollar nuevas instituciones. Este reto debe afrontar dificultades vinculadas a los conceptos sobre soberanía y seguridad. La pregunta en torno a este aspecto se refiere a qué tipo de competencias se estarían atribuyendo a este esquema de cooperación transfronteriza, que pueden ir desde las básicas reglas de coordinación hasta estructuras de carácter supranacional.

En segundo lugar, la efectividad de los regímenes de cooperación ambiental puede ser socavada por un bajo nivel de conciencia sobre la amenaza ambiental.

En este caso, el desafío se presenta en la gestión de relaciones en las cuales algunos actores tengan una motivación especial para solventar problemas derivados del cambio ambiental, pero enfrentan la limitación de que sus preocupaciones no sean compartidas por los otros actores.

Existen asimismo otros desafíos relacionados con la gestión de los cursos de aguas internacionales, como son las deficiencias en información en términos hidrológicos, físicos y socioeconómicos; la deficiencia en la formulación de planes de manejo para cuencas internacionales; o las dificultades en el cumplimiento de la normativa internacional en esta materia.

Finalmente, existe cierta debilidad en términos del cumplimiento de la normativa internacional ante el carácter voluntario de la jurisdicción internacional, lo que genera que los mecanismos para asegurar el cumplimiento de lo acordado en ocasiones sean muy débiles o inexistentes. Este aspecto genera un desafío en cuanto al contenido y la técnica con que las naciones elaboran sus tratados, de modo que aseguren la efectividad de los mismos.

5.2. ¿Por qué son importantes las instituciones de cooperación en la gestión de los cursos de aguas internacionales?

Desde el punto de vista de la gestión integrada de los recursos hídricos es importante, a nivel institucional, acordar una integración intersectorial que identifique mecanismos de coordinación para la toma de decisiones en relación al manejo del agua, considerando los niveles de descentralización más adecuados de acuerdo a las características sociales, políticas y económicas de cada país.

Ahora bien, desde el punto de vista técnico, la justificación directa de tal esquema responde a la reducción de los costos de transacción, de las externalidades negativas, y a la minimización de las incertidumbres, facilitándose la comunicación entre agentes. Además, se considera que la institucionalización es la respuesta a los dilemas que genera la acción colectiva.

Tal reducción de costos e incertidumbres se produce porque se establecen normas, procedimientos y mecanismos de coordinación que contribuyen a que los tomadores de decisiones no tengan que realizar un análisis total de la situación cada vez que deban seleccionar una alternativa.

En el caso de los costos de transacción, cada actor sabe que los otros actúan bajo los mismos principios, normas, reglas, procedimientos y mecanismos, porque corresponden a aquellos definidos por las instituciones; es decir, los participantes conocen las reglas del juego y los límites del campo de acción. Por ello, el suministro e intercambio de información, por ejemplo, no requiere un trabajo exhaustivo cada vez que se necesite suministrar algún dato, pues esa delimitación del espacio de acción está determinada por el marco institucional. La incertidumbre se reduce porque las partes tienen confianza en que la contraparte está actuando conforme a esos principios y normas institucionales.

Igualmente, y como último aspecto, la creciente importancia del diseño de marcos institu-

cionales para la gestión de los cursos de aguas internacionales ha permeado las estructuras regionales de integración, como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en Centroamérica, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Comunidad Andina en América del Sur (ver ejemplo en Cuadro 2).

Cuadro 2 Estrategia para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en la Comunidad Andina

La Comunidad Andina cuenta con una riqueza hídrica muy importante, que se puede constituir en un poderoso factor de desarrollo y de bienestar social si se sabe manejar y aprovechar sosteniblemente.

Por esta razón, es prioritario el desarrollo y la articulación de esfuerzos nacionales e internacionales para cooperar en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en la subregión andina, y de esta manera ver y entender el agua como factor de integración, explorar diversas posibilidades de cooperación, y fortalecer las capacidades de los actores involucrados en la gestión de los recursos hídricos.

Por su compleja topografía, la región andina, y en especial la Cordillera de los Andes, está conformada por una enorme cantidad de cuencas de diverso tamaño, desde las muy extensas hasta las microcuencas.

Todas ellas tienen características naturales particulares y están habitadas por poblaciones que emplean el agua en diversos usos y formas, lo que hace que la gestión de los recursos hídricos tenga que amoldarse a las particularidades de la subregión. En tal sentido, la construcción de la estrategia regional debe basarse en las características de la subregión, las prioridades nacionales de gestión y el fortalecimiento de los marcos institucionales, políticos y normativos existentes.

6. Conclusiones

Lo primero que se debe atender desde el punto de vista de la gestión de los cursos de aguas internacionales es que las cuencas hidrográficas y los acuíferos –sean nacionales o internacionales– constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y gestión de los recursos hídricos, tal como lo demanda una gestión integrada del recurso.

En segundo lugar, y siguiendo lo apuntado anteriormente, los cursos de aguas internacionales deben gestionarse de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados de un uso equitativo y razonable, la obligación de no ocasionar perjuicio sensible y el deber de cooperar, la consulta previa entre las partes, etc. Todos estos elementos se encuentran en los principales instrumentos jurídicos internacionales y constituyen una guía para la gestión.

En tercer lugar, es claro que la gestión de los cursos de aguas internacionales enfrenta, como uno de sus principales desafíos, la superación de los esquemas tradicionales de seguridad y soberanía nacional en cuanto que los cursos de aguas internacionales implican compartir derechos y obligaciones entre los Estados por los que se extiernden.

Finalmente, el desafío central de la región es la necesidad de desarrollar los marcos institucionales para la gestión de los cursos de aguas internacionales. La importancia de tales instituciones viene dada por el hecho de que reducen los costos de transacción y las externalidades negativas, minimizan la incertidumbre y facilitan la comunicación entre agentes. Por ello se considera que son la respuesta a los dilemas que generan los problemas de la acción colectiva, como los que se presentan en la gestión integrada de los cursos de aguas internacionales.

Referencias

Ballesteros Martín, M. Á. (2013),"Introducción ¿por qué un análisis geopolítico?", *Panorama geopolítico de los conflictos 2012,* Ministerio de Defensa (España), Madrid, pp. 10-23. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2012.pdf

Bernard, A. (1999). "Cooperación internacional a través de las comisiones de cuencas fluviales." *Sesión Técnica V: El marco para la cooperación regional e internacional relacionada con los humedales.* Documento 2. Ramsar COP7 DOC.

De Alba, F. (2007). "Geopolítica del agua en México: La oposición entre la hidropolítica y el conflicto sociopolítico. Los nuevos rostros de las "luchas" sociales", *Revista Internacional de Desenvolvimiento Local.* V. 8, nº 1, Mar. 2007, pp. 95-112.

Gleick, P. (1998). *The World's Water. The Biennial Reporton Freshwater Resources.* WDC: Island Press.

GWP-SAMTAC (1999). *South America Regional Vision and Framework for Action.*

Hernández, A. & Rodríguez, E. (2002). *Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río Lempa.* Heredia: Programa de Publicaciones Universidad Nacional.

Hernández, A., López, A. & Jiménez. A. (2009). *Gobernabilidad e Instituciones en Cuencas Transfronterizas de América Central y México.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO.

Homer-Dixon, T. (1994). "Environmental Scarcities and Violent Conflict." *International Security.*

Hurrel, A. (1993). "La Política internacional del ambiente". En: Guhl, Ernesto & Juan Tokatian (eds.). *Medio Ambiente y Relaciones Internacionales.* Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Lake, D. (2000). "Regional Security Complexes: A System Approach." En: Lake, David & Patrick Morgan (Eds.) *Regional Orders: Building Security in a New World.* The Pennsylvania State University.

Lara Hernández, J. R. (2009). *Elementos de Geopolítica. Pensamiento Humanista,* nº 6. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana. Enero-Diciembre, pp. 41-72.

López, A. (Editor) (2002). *Cuencas Internacionales en Centroamérica: Repensando la Soberanía Nacional.* Universidad Nacional, Universidad de Costa Rica. San José: Fundación KUKULKAN y FUNPADEM.

López, A. (2007). *Cuencas Internacionales como Sistemas de Seguridad Compleja.* Costa Rica: Editorial Universidad Nacional. EUNA.

López, A. (2011). "Hacia una expansión vertical y horizontal del concepto de seguridad". En: Carlos Murillo (2011): *Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales.* Universidad Nacional de Costa Rica.

Martin, L., Pinto, M. & Salinas Alcega, S. (2013). "La Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas en América Latina y el Caribe". En: *Regiones Latino Americana y Paneuropea: Compartiendo experiencias y aprendiendo unos de otros.* Buenos Aires, Argentina: United Nations Economic Commission for Europe.

McCaffrey, S. C. (2001). *The Law of International Watercourses; Non-Navigational Uses.* Oxford: Oxford University Press.

Mova Sakanyi, H. (2009). "La géopolitique de l'eau pour une gestion stratégique des ressources hydriques", Dounia –*Revue d'intelligence stratégique et des relations internationales,* nº 1, set. 2009. En: http://www.dounia-risri.net/IMG/pdf/DOUNIA1_pp17-42.pdf

Pastor, J. (2000). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales.* Séptima edición, 1999, reimpresión 2000. Madrid: Editorial Tecnos.

Ríos, M. & Hernández, A. (2006). *Recomendaciones de política sobre la viabilidad y oportunidad de que los países centroamericanos ratifiquen la Convención de Naciones Unidas sobre derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación*. Costa Rica: CRRH-CEMEDE.

Sadoff, C. & Grey, D. (2005). *Cooperation on International Rivers: A Continuum for Securing and Sharing Benefits*. International Water Resources Association. Volume 30, Number 4, Pages the World Bank, Washington, DC, USA, December 2005.

Transboundary Freshwater Dispute Database (2005). *International Freshwater Treaties Database*. http://www.transboundarywaters.orst.edu.database

UIFC-Unidad de Investigación en F*ronteras Centroamericanas- (1999). Fronteras Centroamericanas: Espacio de encuentros y desencuentros*. Cuaderno de estudio 1. Proyecto de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica. San José: FUNPADEM – UCR.

UIFC-Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas- (2000). *Cuencas internacionales: conflicto y cooperación en Centroamérica*. Proyecto de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica. San José: FUNPADEM-UCR.

UNEP (2000). *Global Environmental Outlook 3. Past, present and future perspective*. London: Earthscan Publications.

UNEP (2004). Barthem, R. B., Charvet-Almeida, P., Montag, L. F. A. and Lanna, A.E. *Amazon Basin, GIWA Regional assessment* 40b. Kalmar, Sweden: University of Kalmar.

UNEP (2007). *Vulnerabilidad y Resistencia. Hidropolíticas en Aguas Internacionales. América Latina y el Caribe*. UNEP.

Wolf, A. (1999). "Conflict and Cooperation Along International Waterways." *Water Policy*. Vol. 1 #2, 1998. pp. 251-265.

Wolf, A. López, A. & Newton, J. (2007). *Hydropolitical Vulnerability and Resilience Along International Waters: Latin America and the Caribbean*. Nairobi, Kenya: UNEP, Division of Early Warning and Assessment.

Lecturas complementarias recomendadas

Dinar, A. (2013). *Bridges Over Water: Understanding Transboundary Water Conflict, Negotiation and Cooperation* (Second Edition). World Scientific Series on Energy and Resource Economics.

López, A. Wolf, A. & Newton, J. (2007). *Hydropolitical Vulnerability and Resilience Along International Waters: Latin America and the Caribbean*. Nairobi, Kenya: UNEP, Division of Early Warning and Assessment.

Rieu-Clarke, A. & López, A. (2013). "Why have States joined the UN Watercourses Convention?" En: *The UN Watercourses Convention in Force*. Edited by Flavia Rouche Loures and Alistair Rieu-Clarke. London and New York: Routledge.

Schmeier, S. (2013). *Governing international watercourses. River Basin Organizations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes*. New York: Routledge.

Capítulo
dos

Derecho Internacional de Aguas

OBJETIVO

Será objeto de este capítulo la identificación, descripción y análisis de conceptos básicos del Derecho Internacional de Aguas, entre los cuales se hará especial referencia a sus fuentes, sujetos y principios.

OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Una vez desarrollado este capítulo, los lectores podrán:

- Comprender los elementos fundamentales de esta rama del Derecho Internacional.
- Identificar la evolución doctrinal de esta rama del ordenamiento jurídico.
- Identificar las fuentes, principios y sujetos del Derecho Internacional de Aguas.
- Comprender la importancia y la necesidad para la implementación de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) desde la óptica del Derecho Internacional de Aguas.

Introducción

El Derecho Internacional de Aguas es una rama del ordenamiento jurídico con rasgos diferenciados. El análisis de sus fuentes, sujetos y principios revela una conexión evidente con el Derecho Internacional Público y con otras ramas del ordenamiento jurídico.

La importancia del estudio del Derecho Internacional de Aguas en el marco de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos es relevante en la medida que solo es posible gestionar las aguas compartidas si las actividades se desarrollan reconociendo el principio de unidad de la cuenca hidrográfica, que requiere también una unidad en la gestión. Además, el Derecho es importante para la GIRH porque:

- Determina las reglas de interacción entre Estados que comparten recursos hídricos.
- Clarifica los derechos y obligaciones entre los Estados, los actores y los usuarios del agua.
- Permite promover un enfoque de derechos y usos sostenible del recurso hídrico, de forma holística y compartida.
- Permite la creación de instituciones conjuntas para la gestión del agua y la implementación de la GIRH.

En conclusión, el Derecho Internacional de Aguas permite la implementación del enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos. Sus principios admiten una adecuada respuesta a los intereses de los Estados que deben actuar de manera conjunta, con miras a una utilización equitativa y sostenible del agua, ambos pilares fundamentales de la GIRH.

1. Derecho Internacional Público

1.1. Definición

Los cursos de agua objeto de este capítulo son, por su naturaleza, internacionales y por ende se rigen por el Derecho Internacional. Pero, ¿qué es exactamente el Derecho Internacional? Éste se define como un sistema de reglas y principios que los Estados utilizan para regular sus relaciones en diversas materias, que abarcan grandes temas como los relativos a los derechos humanos, el desarme, el crimen internacional, los refugiados, la migración, los problemas de la nacionalidad, el tratamiento de prisioneros, el uso de la fuerza, las reglas para la guerra, la protección del medio ambiente o las aguas internacionales, entre muchos otros.

Algunos han definido el Derecho Internacional como el ordenamiento de la "comunidad de los Estados" (Conforty, 1995). Dixon (2007) lo definió como el sistema de normas y principios que gobierna las relaciones internacionales entre Estados soberanos y otros sujetos de Derecho Internacional, como los organismos internacionales. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (2013) lo ha calificado como aquel cuerpo de normas que establece las responsabilidades de los Estados entre sí, así como el tratamiento a los individuos dentro de sus fronteras. De estas definiciones, se derivan dos puntos importantes para destacar: el primero es que los destinatarios de la norma son los Estados y otros sujetos de Derecho Internacional; y el segundo, que las relaciones reguladas son esencialmente de carácter internacional.

1.2. Fuentes

Desde el punto de vista formal, tradicionalmente se ha identificado al Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia como el que contiene una lista completa sobre las fuentes del Derecho Internacional (Browlie, 2008). Dicho artículo identificó las cuatro fuentes principales del Derecho Internacional, entendidas éstas como los actos, hechos y consideraciones de las cuales deriva la creación, modificación o extinción de las reglas de Derecho Internacional.

La primera fuente de Derecho Internacional, de acuerdo con el mencionado Artículo 38, son las convenciones internacionales, comúnmente expresadas a través de tratados. Los tratados, que pueden recibir varias denominaciones

ESTATUTO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Artículo 38:

"1. La Corte, cuya función es decidir conforme al Derecho Internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;

c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59."

–como por ejemplo protocolos, acuerdos, estatutos, etc.–, fueron definidos por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de la siguiente manera: "Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste de un instrumento único o de dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".

La segunda fuente de Derecho Internacional es la costumbre internacional. Los elementos para considerar que una práctica es costumbre internacional son la duración (espacio de tiempo más o menos prolongado), la uniformidad de dicha práctica y su uso reiterado. El segundo elemento definitorio de la costumbre internacional es la *opinio iuris*, es decir que los Estados actúen bajo la convicción de que deben obedecer esa práctica de manera obligatoria.

La tercera fuente son los principios de Derecho Internacional. Por ellos se entiende aquellos enunciados normativos generales que sirven de guía para la elaboración de reglas específicas de derecho; es decir, máximas que deben informar la conducta de los Estados en cuanto a su relación con otros Estados en el marco de las relaciones internacionales, y que normalmente se expresan a través de la costumbre internacional y que se materializan por medio de convenios y tratados. Por la especial relevancia de este punto en materia de Derecho Internacional de Aguas profundizaremos en él más adelante.

Finalmente, la cuarta fuente de Derecho Internacional son las decisiones y sentencias judiciales que, junto con la doctrina, son consideradas fuentes subsidiarias del Derecho Internacional que informan constantemente el desarrollo de la materia.

1.3. Sujetos

Siguiendo a Browlie (2008), se puede afirmar que un sujeto de Derecho Internacional es un ente capaz de asumir responsabilidades y ejercer derechos inclusive a través de reclamaciones internacionales. Tradicionalmente se ha reconocido al Estado como el sujeto del Derecho Internacional por excelencia.

Del mismo modo la doctrina tradicional ha reconocido como sujeto de Derecho Internacional a las organizaciones internacionales, las cuales –a pesar de estar formadas por los Estados– son entes independientes de sus miembros, tienen voluntad propia e independiente, su ámbito de competencia va más allá del territorial y es

especialmente funcional, y pueden mantener relaciones diplomáticas con Estados o con otras organizaciones (Becerra Ramírez, 1991). Un ejemplo de este tipo de sujeto sería la Organización de las Naciones Unidas.

Finalmente, se reconocen como sujetos de Derecho Internacional entidades *sui generis*, organizaciones similares a las organizaciones estatales. En esta categoría se encuentra, por ejemplo, la Iglesia Católica y la Soberana Orden de Malta.[4]

2. Derecho Internacional de Aguas

Una vez identificados algunos conceptos básicos del Derecho Internacional, iniciamos este punto con la definición de Derecho Internacional de Aguas brindada por el profesor Dante Caponera (2007), quien la expuso como una rama del Derecho Internacional Público que regula las relaciones entre Estados, o entre Estados y organizaciones internacionales, en materia de aguas.

Compartiendo esta definición, se pueden adelantar varias conclusiones: por un lado, que el Derecho Internacional de Aguas es una rama del Derecho Internacional Público, materia objeto de estudio de este manual y sobre la cual se harán precisiones técnicas en las siguientes secciones, haciendo énfasis en sus fuentes, sujetos y principios rectores; por otro lado, que el Derecho Internacional de Aguas es un instrumento que puede servir para la implementación de la gestión Integrada de los Recursos Hídricos, toda vez que establece las "reglas del juego" entre uno o más Estados que comparten el agua, en el contexto de una cuenca hidrográfica. El concepto de gestión conjunta e integrada de la cuenca se implementa a través del cumplimiento del Derecho Internacional de Aguas.

4 Cabe resaltar que éstos son los sujetos de Derecho Internacional tradicionalmente reconocidos, sin embargo es amplia la doctrina que identifica otros sujetos de Derecho Internacional. Entre los autores más representativos de Hispanoamérica que se refieren a este tema se encuentran: Manuel Diez de Velazco (2013) con su libro *Instituciones de Derecho Internacional Público* (18ª ed.); Antonio Remiro Brotons con su *Derecho Internacional* (1997); y Fabián Novak, Fabián Novak Talavera y Luis García Corrochano Moyano con *Derecho Internacional Público* (2000),Tomo II, Volumen 2: Sujetos de Derecho Internacional.

2.1. Aguas internacionales, curso de agua internacional, cuenca hidrográfica internacional. Conceptos

El Derecho Internacional de Aguas ha acuñado diferentes términos para referirse a su objeto de estudio y regulación. La Tabla 5 identifica algunas de las diferentes posibilidades que en este aspecto se presentan en relación a las aguas compartidas entre dos o más Estados.

La distinción entre los supuestos que se exponen en la Tabla 5 implicará un régimen más amplio o más restrictivo en cuanto al objeto al que refieren, según se establece en las disposiciones de cada una de las normas allí identificadas. Y la elección de uno de esos paradigmas definirá el alcance práctico de la regulación que se adopte.

¿Qué significa que una cuenca se extiende por varios países y cuál es la aplicación práctica del concepto de cuenca?

Así, la diferenciación entre un curso de agua internacional –objeto de la Convención de Nueva York de 1997– y una cuenca hidrográfica internacional –propia del objeto de las Reglas de Helsinki–, tiene consecuencias prácticas en cuanto al ámbito y espacio físico a regular.

Esta distinción es observada por Aguilar e Iza (2009), para quienes una cuenca compartida es una cuenca hidrográfica que se extiende sobre el territorio de dos o más Estados, lo que la caracteriza como un recurso natural compartido en un espacio territorial en concreto; mientras que el curso de agua internacional es un concepto más limitado que el de cuenca pues no define un área geográfica o territorial, sino que conforma un sistema de aguas superficiales (ríos, lagos, canales) y subterráneas tributarias de aquellas, y que normalmente fluyen hacia una desembocadura común.

Tabla 5. Diferentes conceptos relacionados con aguas transfronterizas o compartidas

Concepto	Instrumento Jurídico-Artículo	Definición
Cuenca hidrográfica internacional	Reglas de Helsinki (1966) Regla Núm. 2	Zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados y está demarcada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común.
Aguas transfronterizas	Convenio de la CEPE de 1992 (Convención de Helsinki) Artículo 1	Aguas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados.
Curso de agua (internacional)	Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación de 1997 Artículo 1	Sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común.
Acuífero transfronterizo	Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos A/RES/63/124 de 2009 Artículo 2	Acuífero: Formación geológica permeable portadora de agua, situada sobre una capa menos permeable, y el agua contenida en la zona saturada de la formación. Sistema acuífero: una serie de dos o más acuíferos que están conectados hidráulicamente.

Por su parte, la definición de aguas transfronterizas, equiparable solo en ciertos aspectos al concepto de cuenca transfronteriza –aunque sin referencia al área geográfica–, es la que persigue precisamente el Convenio de la Comisión Económica para Europa de la ONU (CEPE) de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales –también conocido como el Convenio de Helsinki–, en su apartado de definiciones.

Conforme a lo anterior se puede afirmar que, a pesar de que la Convención de 1997 se vincula con el derecho relativo a las cuencas transfronterizas o extendidas por varios países, su ámbito de aplicación no es la cuenca hidrográfica (como en el caso de las Reglas de Helsinki) sino el curso de agua internacional. Dicho curso no es definido como un área geográfica sino como el sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituye un conjunto unitario y normalmente fluye a una desembocadura común, algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos.

La diferencia fundamental entre estos dos conceptos está dada por el hecho de que la cuenca hidrográfica internacional es un concepto integrador que se define como un área geográfica y, por tanto, más holístico que el de curso de agua internacional, ya que aquél abarca a otros recursos naturales asociados a dicha geografía. El concepto de curso de agua internacional, en cambio, es más limitado, puesto que solamente incluye a las aguas superficiales y a las subterráneas que son tributarias de aquéllas, todas las cuales se definen como un sistema de aguas.

Estas definiciones básicas demuestran que, si no se establece adecuadamente el objeto de regulación, existiría una dificultad inherente para la gobernabilidad de las aguas compartidas, por lo que definir claramente el enfoque de qué es lo que se regula y gobierna es de suma importancia.

En este sentido, la Asociación Mundial para el Agua –GWP por su siglas en inglés– definió la GIRH como un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, el suelo y recursos relacionados, con el fin de maximizar los beneficios económicos y sociales de una forma equitativa, que no comprometa la sostenibilidad de los ecosistemas. Con ello, el concepto de cuenca hidrográfica es el que más se ajusta y sirve a los objetivos de la GIRH.

Para poder alcanzar la implementación de una adecuada GIRH, es necesario por lo tanto considerar la indivisibilidad y complejidad del objeto de regulación, donde se debe coordinar la gestión del agua, del suelo y de otros recursos

junto al desarrollo económico social ambientalmente sostenible.

Esto quiere decir que en un contexto ideal, cuando los Estados deseen regular sus aguas compartidas, es importante que consideren una definición amplia y compatible con el paradigma de la GIRH, como aquella propuesta a partir del concepto de "cuenca hidrográfica", abarcando mucho más que el agua –al incluir el territorio y otros recursos relacionados–, superándose así el concepto más limitado que se propone a partir del término "curso de agua internacional".

2.2. Fuentes del Derecho Internacional de Aguas

El Derecho Internacional de Aguas forma parte del Derecho Internacional, y como tal comparte con él sus fuentes. Esta sección abordará cada una de las fuentes del Derecho Internacional de Aguas.

2.2.1. Los tratados en el Derecho Internacional de Aguas

Actualmente existen múltiples tratados relacionados con temas de agua. Sin embargo, como especificaremos, se destacan dos convenciones de carácter global que son de gran importancia y que tienen y seguirán teniendo un rol preponderante en el desarrollo y aplicación del Derecho Internacional de Aguas. Cabe resaltar que, en relación con la GIRH, ambas convenciones marcan las pautas a seguir para que eventualmente, a través de convenios particulares para cuencas específicas, la GIRH pueda ser implementada. Es decir, las convenciones globales sirven como un marco de referencia para la GIRH.

2.2.2. Convenciones

2.2.2.1. Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (Convención de 1997)

La Convención de 1997 es uno de los pilares del Derecho Internacional de Aguas en cuanto consolida, desarrolla y promueve los principios, facultades y obligaciones que derivan de la costumbre internacional. La Convención determina principios generales y dedica una sección al tema de "medidas proyectadas" sobre los cursos de agua, y otra a la "protección, preservación y gestión" de los cursos de agua.

La Convención, que entró en vigor en agosto de 2014, ha sido considerada por la Corte Internacional de Justicia para fundar la vigencia de los principios del Derecho Internacional de Aguas incluso con anterioridad a su vigencia (ver el caso Gabcikovo-Nagymaros).

2.2.2.2. Convenio de la CEPE de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales –también conocido como el Convenio de Helsinki–

La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE o UNECE) es una comisión regional de las Naciones Unidas para promover el desarrollo económico, que afecta a los Estados miembros de dicha Comisión en relación con la protección y la gestión de las aguas transfronterizas. En 1992, la CEPE aprobó el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, que es un acuerdo ambiental de carácter regional.

El objetivo primordial del Convenio es reforzar las medidas de ámbito local, nacional y regional, a fin de proteger las aguas transfronterizas, tanto superficiales como subterráneas, y garantizar un uso ecológicamente sostenible de las mismas. El Convenio está en vigor desde 1996 y su ámbito de aplicación era, desde su formulación y hasta fines de 2013, la región de la CEPE. Sin embargo, las partes han tomado

la decisión de abrir la posibilidad de adhesión a este instrumento a todos los Estados integrantes del sistema de las Naciones Unidas a partir del final del año 2013. Con ello, el Convenio pasa a ser un instrumento global que fortalecerá el régimen de Derecho Internacional de Aguas.

¿Cómo se regula una cuenca extendida a través de uno o más países y qué relación tiene esto con la GIRH?

2.2.3. Acuerdos de cuenca

Aparte de las dos convenciones globales que informan el Derecho Internacional de Aguas, existe una cantidad importante de tratados que regulan cuencas específicas, a los cuales se hará referencia en el capítulo 4 de este manual. La importancia de estos acuerdos o tratados específicos de cuenca en relación con la GIHR, es que permiten su implementación práctica a través del establecimiento de una serie de reglas y normas que identifiquen los principios de la GIRH como el marco regulatorio de la cuenca, por un lado, y por el otro a través del establecimiento de instituciones conjuntas para la gestión mancomunada de la cuenca.

2.2.4. Jurisprudencia internacional

El Derecho Internacional de Aguas también ha sido considerado por tribunales internacionales y la jurisprudencia, contribuyendo al desarrollo de esta disciplina. En las décadas de 1920 y 1930 tuvieron lugar los célebres casos de los ríos Oder y Meuse, producto de los cuales se desarrolló la idea de la cuenca como una comunidad de intereses.

Otro caso de gran importancia es el del río Danubio (Gabcikovo-Nagymaros). La Corte Internacional de Justicia (CIJ) señaló en su fallo la existencia de una obligación general de los Estados de asegurar que las actividades que se desarrollen dentro de sus jurisdicciones o bajo su control respeten el ambiente y las áreas fuera de las jurisdicciones nacionales. Esto se relaciona directamente con el concepto de "comunidad de intereses" elaborado en 1929 en el fallo de la Corte Permanente de Justicia Internacional sobre el río Oder. Debe destacarse el punto en el cual la Corte entendió que la desviación de las aguas del río por parte de Checoslovaquia constituía una medida desproporcionada frente a la denuncia húngara del Tratado de 1977. La Corte llegó a esta conclusión basándose en el principio de la utilización equitativa y razonable, y no en las disposiciones del Tratado de 1977.

Un caso más reciente es el llamado asunto de las papeleras en el río Uruguay (Argentina *vs.* Uruguay) .[5] En éste, el fallo de la CIJ es de gran importancia, toda vez que la misma se pronuncia respecto a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), quedando claro que a partir de las prácticas de los Estados en años recientes la obligación de realizar un EIA para proyectos que puedan tener un impacto transfronterizo es un requerimiento y una obligación bajo el Derecho Internacional. Como ya se expresó al principio de este capítulo, la costumbre internacional constituye una práctica comúnmente aceptada como derecho para un número importante de Estados de la comunidad internacional. La costumbre puede transformarse en un tratado a través del procedimiento de sistematización en normas escritas, que se denomina codificación. Ejemplo de codificación en materia de derecho de aguas es la Convención de 1997.

2.2.5. Doctrina de expertos

En el proceso de codificación del Derecho Internacional es relevante el Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su labor realizada en su 46º período de sesiones de 1994, porque incluye precisamente el informe y la propuesta de articulado que luego se transforma en la Convención sobre el Uso de los Cursos de Agua para Fines Distintos de la Navegación de 1997; y la participación de tres entidades civiles cuyo

5 Para más información, ver el caso de estudio en este mismo manual.

objetivo central es contribuir a la codificación del Derecho Internacional, como lo son la Asociación de Derecho Internacional –ILA por sus siglas en inglés–, el Instituto de Derecho Internacional –IDI por sus siglas en francés– y la Asociación Internacional de Derecho de Aguas –AIDA por sus siglas en español–.

Entre las propuestas de la ILA destacan las Normas de Helsinki (1966) sobre aguas superficiales, las Normas de Montreal (1982) relativas a la contaminación, y las Normas de Seúl (1986) referidas a las aguas subterráneas. Desde el IDI destacan los aportes planteados en la Resolución de Madrid (1911) relativa a la regulación de las aguas de los cursos de agua para usos distintos a la navegación, la Resolución de Salzburgo (1961) sobre el derecho de los Estados al uso de las aguas de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación, y la Resolución de Atenas (1979) relativa a la contaminación de ríos y lagos. Entre las propuestas de AIDA se destaca el Modelo de Acuerdo sobre Acuíferos Transfronterizos, contenido en la Declaración de Bellagio (1989).

Los textos propuestos por ILA, IDI y AIDA no tienen carácter vinculante, pero sus propuestas se consideran fuentes del Derecho Internacional porque han sido preparados por expertos y contienen análisis e interpretación legal y de derecho comparado, valioso para conocer y comprender el régimen jurídico de las aguas de los cursos de agua internacionales, lagos y acuíferos transfronterizos.

2.2.6. Principios generales del Derecho Internacional de Aguas

Como se ha visto en los apartados previos, existe un cuerpo normativo que se ha creado con base en los principios del Derecho Internacional de Aguas. Estos principios son la base de esta materia y establecen los postulados por los cuales se deben regir los Estados en relación con los cursos de agua internacionales que comparten. Tradicionalmente se dividen en principios substantivos o de procedimiento, dependiendo de si las obligaciones y derechos son de fondo o de forma, como se explica a continuación.

2.2.6.1. Principios substantivos

Los principios substantivos del Derecho Internacional, denominados también de fondo, son aquellos que determinan las facultades y las obligaciones de los Estados en relación con los cursos de agua internacional que comparten.

Es importante reconocer que estos principios rectores son compatibles con un enfoque de GIRH, pues buscan generar un marco normativo basado en la equidad, en el reconocimiento de la interdependencia de los múltiples usos del agua, en la igualdad de género, la promoción de desarrollo económico y social equitativo, y el respeto a los ecosistemas. Es por ello que se puede afirmar que los principios substantivos del Derecho Internacional de Aguas sirven como marco regulatorio y base normativa para la implementación de la GIHR.

2.2.6.2. Utilización equitativa y razonable

Uno de los principios más importantes que se ha desarrollado en el Derecho Internacional de Aguas es el de "utilización equitativa y razonable". La Convención de 1997, específicamente en su Artículo 5, ha previsto este principio y lo enmarca como uno de los pilares sobre los que descansan las relaciones entre Estados que comparten agua, al mismo tiempo que el ya mencionado caso Gabcikovo-Nagymaros también reafirmó su importancia.

La base conceptual sobre la que descansa el principio es la utilización del curso de agua que es calificada por los conceptos de "equitativo" y "razonable". Nótese que "equitativo" y "razonable" no son sinónimos de "igualitario", sino que más bien se refieren a una lista de criterios no exhaustiva que se desarrolla en el Artículo 5 de la citada Convención.

Los criterios se pueden clasificar básicamente en aspectos biofísicos y ambientales de la cuenca, y aspectos sociales y necesidades económicas de las Partes, incluyendo dependencia poblacional, y usos actuales y futuros.

ARTÍCULO 5 DE LA CONVENCIÓN DE 1997: UTILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EQUITATIVAS Y RAZONABLES

1. Los Estados del curso de agua utilizarán en sus territorios respectivos un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. En particular, los Estados del curso de agua utilizarán y aprovecharán un curso de agua internacional con el propósito de lograr la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate.

2. Los Estados del curso de agua participarán en el uso, aprovechamiento y protección de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. Esa participación incluye tanto el derecho de utilizar el curso de agua como la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento, conforme a lo dispuesto en la presente Convención.

2.2.6.3. Deber de no causar un daño sensible

El principio de no causar un daño sensible [6] a las aguas de otro Estado soberano deriva de un principio más amplio del Derecho Internacional según el cual si un Estado llegara a causar un daño, tiene el deber de repararlo. En el contexto específico del agua, un Estado no debe utilizar las aguas compartidas de forma tal que su uso resulte en un daño sensible a otros Estados que utilizan dicho recurso. La obligación no se limita únicamente al Estado, abarca también sus intereses. Este principio ha sido incorporado en la mayoría de las convenciones y los tratados internacionales.

2.2.6.4. Principios de procedimiento

Estos principios desarrollan el proceso de regir los cursos internacionales de agua y orientan las conductas que los Estados deben observar en sus relaciones con sus co-ribereños. Estos principios de procedimiento son esenciales para implementar los principios substantivos.

2.2.6.5. Obligación general de cooperar

Una de las obligaciones que se predica respecto al Derecho Internacional es la de cooperar con otros Estados. La cooperación de buena fe es necesaria para la protección y la sostenibilidad de los cursos de agua internacionales, tomando en cuenta que tales recursos son compartidos y requieren que todas las partes colaboren de forma conjunta para su gestión efectiva. Este principio ha sido enunciado en un sinfín de instrumentos de Derecho Internacional, en los cuales se reitera el carácter esencial de la cooperación. No obstante, a pesar de que existe un consenso respecto de la importancia del rol de la cooperación en el Derecho Internacional de Aguas y de los beneficios derivados de la misma, ésta

6 De acuerdo a la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, el significado de la palabra "sensible" (*significant*), aunque no carece de ambigüedades que deben ser precisadas en cada caso concreto según las consideraciones de hecho, es algo más que detectable pero sin que llegue a alcanzar el nivel de grave o sustancial. "El daño debe producir un efecto realmente perjudicial en esferas como, por ejemplo, la salud humana, la industria, los bienes, el medio ambiente o la agricultura de otros Estados. Esos efectos perjudiciales deben poder medirse con criterios reales y objetivos" (Anuario de la CDI 1996, vol II, p. 119).

¿Cuáles son los principios que rigen la conducta de los Estados de la cuenca y cuáles tienen relación directa con la GIRH?

no es una obligación absoluta. El resultado es que sigue habiendo una necesidad de promover la cooperación entre Estados para la gestión de sus recursos compartidos.

2.2.6.6. Obligación de notificación previa y consulta

Esta obligación implica que los Estados deben notificar o avisar con suficiente antelación a los demás ribereños en relación con actividades que puedan llegar a tener efectos negativos sobre el curso de agua internacional. Si un Estado debe notificar a los demás ribereños de antemano ante la posibilidad de efectos adversos, existe entonces una responsabilidad previa para determinar cuáles son los efectos e impactos de cualquier actividad que se desarrolle en el curso de agua internacional.

¿Qué desafíos para la gestión integrada de cuencas puede identificar en su región?

Con la obligación de notificación previa, normalmente coexiste la obligación de consulta. Si bien la consulta no ha alcanzado el estatus de principio de Derecho Internacional, la experiencia demuestra que es una guía de gran utilidad e importancia. Este principio sienta las bases para una futura cooperación entre las partes, toda vez que la comunicación constante, efectiva e institucional genere confianza para mejorar las relaciones entre Estados.

2.2.6.7. Obligación de intercambiar datos e información regularmente

Un principio emergente en Derecho Ambiental y en el Derecho de Aguas es el intercambio regular de información. Fue incorporado al texto de la Convención de 1997 en su Artículo 9. El intercambio regular de información pertinente es ideal, pues permite a las Partes compartir la misma en los momentos oportunos, especialmente en aquellos previos al desarrollo de actividades que puedan tener algún impacto en la cuenca; es decir, es un mecanismo para materializar la cooperación entre Estados.

2.2.6.8. Evaluaciones de impacto ambiental

Un principio conexo al de intercambio regular de datos e información es el de uso y promoción de los estudios de impacto ambiental y el monitoreo constante del estado de las aguas compartidas. Esta herramienta es de suma importancia puesto que le permite a los Estados contar con la información pertinente respecto al estado de las aguas, así como de las actividades proyectadas en un curso de agua específico. El EIA fue reconocido por la Corte Internacional de Justicia como principio de Derecho Internacional en el ya mencionado caso del río Uruguay.

2.2.6.9. Mecanismos de resolución de conflictos

El Derecho Internacional, tal y como lo indica la Carta de las Naciones Unidas, obliga a los Estados a resolver cualquier disputa o posibles conflictos de forma pacífica. Este es un principio fundamental del Derecho Internacional, que no escapa al contexto de las aguas compartidas. El principio como tal ha sido desarrollado principalmente en el Artículo 33 de la Convención de 1997, según el cual: "En caso de controversia entre dos o más Partes acerca de la interpretación o aplicación de la presente Convención, las Partes de que se trate, de no haber un acuerdo aplicable entre ellas, tratarán de resolverla por medios pacíficos con arreglo a las disposiciones siguientes...". Tomando en cuenta lo que se ha dicho respecto de posibles futuros conflictos por el agua, este principio dentro del Derecho Internacional y dentro de la Convención es de suma importancia ante posibles situaciones de crisis.

¿Qué actividades están permitidas y cuáles deberían estar prohibidas dentro de una cuenca que se extiende a través de varios países?

3. Recomendaciones para una aplicación más efectiva del Derecho Internacional de Aguas en América Latina

Los siguientes lineamientos [7] corresponden a un proceso lineal e ideal, en el que se simplifica la realidad de la negociación, la diplomacia y el Derecho Internacional en el contexto de una cuenca transfronteriza. No obstante, pueden servir de guía como modelo de etapas o pasos propios de una política transfronteriza dominada por el Derecho Internacional de Aguas y los principios de la GIRH.

1 Evaluación del proceso
El primer paso para cualquier acción que se vaya a tomar con miras a alcanzar el deseado acuerdo es evaluar la situación actual. Para ello es importante estudiar todos los antecedentes relacionados con el caso, incluyendo la comunicación y el estudio de otros acuerdos previos.

2 Inicio del diálogo
El próximo paso para fortalecer la aplicación del Derecho se da tras una serie de notas y comunicaciones oficiales, en las que se expone expresamente el interés por desarrollar eventualmente un proceso que permita a ambos Estados optar por una opción de gestión cooperativa de las aguas transfronterizas, que eventualmente conduzca a la firma y ratificación de un tratado basado en los principios del derecho y de la GIRH.

3 Intercambio de información
Debido a las diferencias que pueden existir entre dos sistemas nacionales distintos de gestión de aguas, es esencial que los Estados por lo que se extiende la cuenca intercambien toda la información científica y no científica, que permita equiparar el conocimiento técnico y equilibrar las relaciones para futuras negociaciones.

4 Formalización de la cooperación (organizaciones transfronterizas con mandatos específicos)
La cooperación a través de instituciones técnicas que permita, por ejemplo, medir caudales ambientales a lo largo de la cuenca que se extiende a través de varios países o prever sequías e inundaciones, puede sentar las bases para un diálogo político y una eventual agenda de cooperación conjunta.

5 Notificación sobre proyectos de gestión individual al otro Estado
Atendiendo a los principios del Derecho Internacional, informar al otro Estado parte de la cuenca sobre la intención de planes de gestión afianza el diálogo internacional. Esto, además, genera confianza entre ambas partes y una mayor voluntad de negociar en el futuro.

6 Coordinación y desarrollo de estrategias conjuntas de gestión
Por medio de esquemas cooperativos de gestión de aguas transfronterizas, las partes pueden disminuir los costos individuales de dicha gestión, así como incrementar la cantidad de beneficios y servicios que obtienen de la cuenca transfronteriza.

7 Trabajo con las comunidades fronterizas
En una etapa casi simultánea al desarrollo de una actividad oficial conjunta, se deben sentar las bases para fomentar la participación y el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones transfronterizas.

8 Gestión conjunta de las aguas compartidas
Inversión conjunta en proyectos de desarrollo, gestión y conservación de los recursos de la cuenca transfronteriza compartida por los Estados. La generación de beneficios y utilidades de dicha gestión debe ser distribuida de igual forma entre las distintas partes.

9 Formalización de los acuerdos de cooperación
Se refiere a la institucionalización del proceso de cooperación, sentando su obligatoriedad y eventual responsabilidad ante su incumplimiento por parte de los distintos Estados. Normalmente significa también crear una organización que vele por los intereses conjuntos de los Estados partícipes de la gestión conjunta.

7 Tomado de Aguilar, G., & Iza (2009), A. *Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales*. IUCN Environmental Policy & Law Paper N° 58 rev. Gland, Suiza.

4. Conclusiones

En este capítulo se han desarrollado los temas básicos del Derecho Internacional, a saber, sus fuentes, sujetos y principios. Esto como antesala para estudiar en mayor detalle los principios y las reglas del Derecho Internacional aplicables a aguas internacionales.

Dichos instrumentos son fuente y marco del Derecho Internacional de Aguas, en tanto establecen ciertos parámetros que permiten a los Estados guiar sus relaciones en cuanto a la cooperación en aguas compartidas, y son fundamentales para promover la conservación y el uso sostenible de los cuerpos de agua. Estos son: el deber de intercambiar información, la participación de todos los Estados parte de la cuenca, el deber de no causar un daño sensible y el de utilizar el agua en forma equitativa y razonable.

Por otra parte, en este capítulo se ha perfilado un importante debate en relación al ámbito de aplicación de este sistema de normas: ¿se aplica al curso de agua, a las aguas transfronterizas o a la cuenca hidrográfica? Esta precisión terminológica tiene grandes implicaciones prácticas pues condiciona, de alguna forma, la visión de los ríos –en mayor o menor medida– como componentes fundamentales del ecosistema, donde desempeñan funciones vitales y prestan una amplia gama de servicios que van desde la conservación de la diversidad biológica, la recarga de acuíferos y la preservación de los modos de vida. La ventaja de una aproximación o visión de cuenca es que promueve una gobernanza integral de las aguas bajo una visión holística que tenga en cuenta el recurso –en este caso el río y los recursos naturales asociados– sin los impedimentos que puedan presentarse por las divisiones políticas o administrativas.

El Derecho Internacional de Aguas, a estos efectos, debe ser contextualizado en el sentido de promover el acercamiento y la cooperación de los Estados y servir de base para adoptar acuerdos particulares para cuencas hidrográficas específicas, en particular buscando sentar un marco institucional para la implementación de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Precisamente, los principios y reglas más importantes del Derecho Internacional aplicado a las aguas compartidas dentro de un contexto de cuencas hidrográficas internacionales y con un enfoque por ecosistemas buscan ese fin.

Referencias

Aguilar, G., & Iza, A. (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos juridicos e institucionales.* IUCN Environmental Policy & Law Paper N° 58 rev. Gland, Suiza.

Becerra Ramírez, M. (1991). *Derecho Internacional Público.* México D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Browlie, I. (2008). *Principles of Public International Law* (7a edición ed.). New York: Oxford University Press Inc.

Caponera, D. A. (2007). *Principles of Water Law and Administration.* National (2a ed.). London: Taylor and Francis Group.

Conforty, B. (1995). *Derecho Internacional.* (R. E. Vinuesa, Trad.) Buenos Aires: Zavalia.

Diez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (18o ed.). Tecnos.

Dixon, M. (2007). *Textbook on International Law* (6a Edición ed.). New York: Oxford University press Inc.

Novak, F., & García Corrochano, L. (2003). *Derecho Internacional Público.* T.II. Lima: PUCP. Fondo Editorial.

Remiro Brontons, A. (2010). *Derecho Internacional.* Curso General. Valencia: Tirant lo Blanch.

UN (2013). *United Nation Global Issues.* Recuperado el 19 de noviembre de 2013, de www.un.org/en/globalissues&internationallaw/

UN A/RES/51/229 de 8 de julio de 1997 Recuperado el 9 de diciembre de 2013 http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-229.htm

Lecturas complementarias recomendadas

Aguilar, G., & Iza, A. (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales.* IUCN Environmental Policy & Law Paper N° 58 rev. Gland, Suiza.

Global Water Partnership and International Network of Basin Organizations (2012). *The Handbook for Integrated Water Resources Management for Transboundary Basins of Rivers, Lakes, and Aquifers.*

McCaffrey, S.C. (2007), *The Law of International Watercourses,* Oxford University Press, 2nd ed.

McIntyre, O. (2007). *Environmental Protection of International Water Courses under International Law,* Aldershot, U.K.: Ashgate Publishing.

Rieu-Clarke, A. and Rocha-Loures, F. (2013). *The UN Watercourses Convention in Force: Strengthening International Law for Transboundary Water Management,* Routledge Publishing.

Tanzi, A. (2001). *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses: A Framework for Sharing (International and National Water Law and Policy Series, 5.),* Spring Publishing.

UNDP-GEF International Waters Program (2011). *International Waters: Review of Legal and Institutional Frameworks.*

UNESCO (United Nations World Water Development Report) (2006). *Water- A Shared Responsibility,* Barcelona: UNESCO Publishing.

Wouters, P., and Wallace, J. (2006). *Hydrology and Water Law - Bridging the Gap,* IWA Publishing.

Páginas web recomendadas

Agua y Naturaleza
http://www.waterandnature.org/

Herramientas de la Global Water Partnership para la implementación de la GIRH
http://www.gwp.org/es/TOOLBOX/

Plataforma de Derecho y Gobernanza de la UICN
http://www.waterlawandgovernance.org/es

Sobre la Convención de Nueva York de 1997
http://www.unwatercoursesconvention.org/

Capítulo tres

Derecho Internacional de Aguas en América Latina

Temas legales y estudio de casos

OBJETIVO

El presente capítulo provee una visión panorámica sobre la situación que vive el Derecho Internacional de Aguas en América Latina.

OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Una vez estudiado el capítulo, el lector podrá identificar los principales acuerdos internacionales relativos a aguas transfronterizas existentes en América Latina. Asimismo, podrá identificar las principales normas substantivas contenidas en dichos acuerdos, los diversos procedimientos de consulta entre Estados, las más importantes instituciones que gobiernan estos acuerdos, además de conocer cuáles son los mecanismos de resolución de controversias más utilizados entre Estados signatarios, teniendo como referente general a la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación de 1997.

Introducción

América Latina posee un amplio catálogo de tratados internacionales relativos a los cursos de agua internacionales. Muchos de ellos se refieren a navegación o a materias sectoriales (hidroenergía, agua potable y saneamiento, entre otros), y pocos tratan aproximaciones contemporáneas a la gestión de recursos hídricos, como se propone desde la Gestión Integrada de Recursos Hídricos.

Desde una perspectiva moderna del Derecho Internacional de Aguas, y siguiendo al profesor Stephen McCaffrey (Universidad del Pacífico, California, Estados Unidos de Norteamérica) y la Convención de las Naciones Unidas de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, la región posee desafíos pendientes en relación a la cooperación para el desarrollo.

De particular importancia es la introducción de materias ambientales, ya que no se encuentran ampliamente incorporadas por los tratados internacionales relativos a los cursos de aguas internacionales en la región. La GIRH, aunque ha sido incorporada en numerosas legislaciones internas de los países de la región, necesita ser promocionada y entendida como una herramienta de cooperación para las cuencas hidrográficas transfronterizas.

Resultan de particular interés, en este sentido, el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (2001), el Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (1996), en los que se estipula que su objeto será el desarrollo sostenible, la optimización del uso de los recursos hídricos compartidos, y que éstos se gestionen de forma racional y equitativa. Asimismo, en el Protocolo Adicional sobre Protección de los Recursos Compartidos entre Argentina y Chile (1991), se señala expresamente a la GIRH como mecanismo al que deben conformarse "...las acciones y programas relativos al aprovechamiento de recursos hídricos compartidos" (Art. 1).

Según Martin, Pinto y Salinas Alcega (2013), en la región existen al menos unos 34 acuerdos internacionales en materia de recursos hídricos. Todos ellos recaen sobre cuencas transfronterizas, siendo el caso del Amazonas uno de los más regulados. En este último caso, ocho países[8] se encuentran vinculados por al menos cuatro acuerdos, a saber: a) Acuerdo para la construcción de una planta hidroeléctrica en el río Beni (Bolivia y Brasil, 1984 y 1988); b) Tratado de Cooperación Amazónica (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Surinam y República Bolivariana de Venezuela, 1978, 1995 y 1998); c) Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales de los ríos Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira (Ecuador y Perú, 1971); y d) Tratado de Comercio y Navegación (Ecuador y Perú, 1998). Adicionalmente, esta cuenca cuenta con dos organismos de gobierno de los acuerdos, que son la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana para las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira. La cuenca del Río de la Plata también cuenta con numerosos acuerdos internacionales y un mismo número de organismos de gobierno de los acuerdos.

Los mismos autores indican la existencia de múltiples acuerdos internacionales de carácter binacional, que regulan aspectos particulares sobre los recursos hídricos compartidos. Con todo, y a pesar de la existencia de esta multitud de acuerdos –muchos de ellos no se traducen en tratados internacionales–, la región no ha adoptado un acuerdo regional en esta materia y ni siquiera ha suscripto la Convención de las Naciones Unidas de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, con la excepción de la República Bolivariana de Venezuela y Paraguay[9]. La falta de adopción de esta Convención implica que los Estados de la región no han acordado un alcance unívoco sobre provisiones, como las contenidas en dicha Convención, como el uso equitativo y razonable; participación equitativa; no causar daño sensible; notificación previa de medidas planificadas; protección y preservación de ecosistemas vinculados a cursos de agua; prevención, reducción y control de la contamina-

8 Brasil, Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, República Bolivariana de Venezuela, Guyana, y Surinam.
9 Aunque ninguno de estos países ha ratificado tal Convención.

ción; y consultas relativas al manejo de un curso internacional.

Se observa que en un porcentaje alto, los acuerdos internacionales revisados son genéricos y referidos a materias particulares, como por ejemplo la navegación o la explotación hidroeléctrica. En otros casos, la preocupación por el medioambiente es patente y se incluye como una preocupación adicional como son, por ejemplo, los casos del Tratado para el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos de los tramos limítrofes del río Uruguay y de su afluente el río Pepiri-Guazu (1980), el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (1980), el Estatuto del Río Uruguay (1973), y el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio (1997).

En alguna medida, y a pesar que la GIRH no se menciona, sí se puede indicar que algunos instrumentos contienen una visión integrada de la gestión de los recursos hídricos al involucrar diversas facetas de esa gestión en la preocupación central de dichos acuerdos internacionales.

¿Cuál es la dimensión de la GIRH más relevante a ser promovida en un acuerdo internacional?

(piense en las principales cuencas de su país)

1. Normas substantivas

Los acuerdos internacionales revisados pueden ser ordenados conforme a las siguientes materias:

1.1. Acuerdos de hidrogeneración

- Tratado de Yacyretá (1973, Argentina-Paraguay).
- Tratado de Itaipú (1973, Brasil-Paraguay).
- Acuerdo para la construcción de una planta hidroeléctrica en el río Beni (1984 y 1988, Bolivia y Brasil).
- Tratado de Cooperación Amazónica (1978, 1995 y 1998, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Surinam y República Bolivariana de Venezuela).

1.2. Acuerdos de transporte fluvial

- Tratado de Navegación de los Ríos Paraná, Paraguay y Río de la Plata (1967, Argentina-Paraguay).
- Acuerdo Múltiple de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (1992, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).
- Tratado de Comercio y Navegación (1998, Ecuador-Perú).
- Acuerdo sobre Transporte Fluvial Transversal Fronterizo de Pasajeros, Vehículos y Cargas (1997, Argentina-Brasil).

1.3. Acuerdos de interés múltiple

- Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (1996, Argentina-Bolivia).
- Tratado de la Cuenca del Plata (1969, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).
- Acuerdo constitutivo de la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo (1995, Argentina, Bolivia y Paraguay).

- Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (1973, Argentina-Uruguay).

- Estatuto del Río Uruguay (1973, Argentina-Uruguay).

- Ajuste Complementario al Acuerdo de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo del Río Cuareim (1991, Brasil-Uruguay).

- Tratado de Aprovechamiento de los Recursos Naturales de la Cuenca Laguna Merín (1977, Brasil-Uruguay).

- Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio (1997, El Salvador, Guatemala y Honduras).

- Tratado de Cooperación Amazónica (1978, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela).

1.4. Acuerdos sobre gestión de recursos hídricos transfronterizos

- Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (2001, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

- Tratado para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos Compartidos de los tramos limítrofes del Río Uruguay y de su afluente el Río Pepiri-Guazu (1980, Argentina-Brasil).

- Protocolo adicional sobre protección de los recursos compartidos entre Argentina y Chile (1991, Argentina-Chile).

- Acuerdo complementario sobre cooperación en el área de recursos hídricos (1975, Brasil-Uruguay).

- Acuerdos relativos al Lago Titicaca (Bolivia-Perú).

Este ordenamiento permite identificar los principales ejes temáticos de los acuerdos internacionales. En efecto, la existencia de acuerdos sobre hidrogeneración supone la reunión de voluntades de dos países para el aprovechamiento de la fuerza motriz de los cauces transfronterizos. Los dos acuerdos identificados son de larga data (1973), y fueron el inicio de lo que posteriormente ha sido la construcción de la megacentral de Itaipú y Yacyretá.

Si se observan los acuerdos, sus disposiciones se refieren sustancialmente a un acuerdo comercial o *joint venture* para el desarrollo del negocio energético. En ambos casos, los países acuerdan involucrar a sus empresas nacionales eléctricas, que a la sazón correspondían a empresas públicas y únicas (o de cobertura mayoritaria) dentro de cada país contratante. La referencia al agua, insumo no consuntivo esencial, se percibe como un recurso natural de propiedad soberana de los co-contratantes.

En tanto, los acuerdos referidos a la navegación que se señalan, a pesar de no ser de tan larga data como los de hidrogeneración, sí comparten una visión sectorial donde el agua es un recurso natural del que se deben aprovechar mutuamente los Estados contratantes. Este tipo de tratados regula el libre tránsito de las embarcaciones, la seguridad, la contaminación, la búsqueda y rescate, y la policía fluvial.

Los acuerdos de interés múltiple, por su parte, intentan regular las relaciones internacionales tomando de base o una cuenca o un río en particular. Por ejemplo, el Estatuto del río Uruguay, firmado entre Argentina y Uruguay en el año 1973, persigue "...establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río..." (Art. 1). Entre las materias que cubre se encuentra la navegación y obras (ej. dragado y balizamiento); practicaje; facilidades portuarias, alijos y complementos de carga; salvaguardia de la vida humana; salvamento; aprovechamiento de las aguas (ej. fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas); recursos del lecho y de su subsuelo; conservación, utilización y explotación de otros recursos naturales (ej. suelo, bosques, aguas subterráneas); contaminación, investigación, y policía. Curiosamente, y a pesar de ser un acuerdo internacional de larga data, sí se encuentra en él una preocupación adicional por los bosques –fuente de recolección

de agua–, la gestión de los suelos, y las aguas subterráneas, en la medida que su gestión no cause alteración a la calidad del agua y de la navegación. Esta preocupación, existente ya en los años 80 por la interdependencia entre el agua y el medio es notable, a pesar de que para los estándares actuales estas reglas sean insuficientes para una gestión integral.

En la misma línea de los acuerdos de interés múltiple, pero esta vez revisando un acuerdo más contemporáneo, como es el caso del Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (1996, Argentina-Bolivia), también se presenta una preocupación integral por el recurso hídrico. Así, el objetivo del Acuerdo es el desarrollo sostenible y la optimización del uso del recurso hídrico. Cabe destacar que en el Artículo 1 de dicho Acuerdo se habla de la "gestión racional y equitativa de los recursos hídricos", en consonancia con el principio básico del Derecho Internacional de Aguas de utilización equitativa y razonable, ya enunciado en el caso Danubio por la Corte Internacional de Justicia en 1997[10] .

Por último, encontramos acuerdos internacionales que tienen su único foco en el recurso hídrico compartido. Aquí, los rangos de fechas oscilan entre el año 1957 –Convención Preliminar para el Estudio del Aprovechamiento de las Aguas del Lago Titicaca–, y el año 2001 –Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní–. En este último caso aparece el concepto de utilización equitativa y razonable, y en el caso del Lago Titicaca, aun cuando los acuerdos no están parafraseados de semejante forma, la idea que los inspira en su texto es similar.

10 Corte Internacional de Justicia, Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project, sentencia del 25 de septiembre de 1997, par. 78.

2. Procedimientos

Los acuerdos internacionales revisados dan cuenta, en mayor o menor medida, de procedimientos de intercambio de información, comunicación de inicio de obras que puedan afectar a los ríos, licenciamiento, navegación, explotación de yacimientos o depósitos, y aprovechamiento de las aguas, entre otros.

2.1. Intercambio de información

En el caso de intercambio de información, nos encontramos que esta práctica es recogida ampliamente por los acuerdos revisados. Por ejemplo, el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní indica: "Las Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní" (Art. 8).

Por su parte, el Estatuto del Río Uruguay impone la obligación a los co-contratantes a permitir el acceso a investigaciones y estudios de carácter científico que realice la otra Parte (Art. 44).

Otro ejemplo se encuentra en el Protocolo Adicional sobre Protección de los Recursos Compartidos entre Argentina y Chile (1991), donde se señala: "Sin perjuicio de los planes generales de utilización mencionados en el Artículo Quinto, la ejecución de las acciones y programas a que se refiere el presente Protocolo se llevará a cabo, principalmente, mediante: a) Intercambio de información legal, institucional, técnico-científica, de documentación y de investigaciones".

¿Brinda la Convención de Nueva York de 1997 opciones generales para abordar el tema de la información entre Estados con ocasión del uso de las aguas internacionales?

2.2. Comunicaciones

Uno de los procedimientos más normados es el de comunicación de obras en los cauces. Por ejemplo, en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo se dispone: "La Parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras, deberá comunicarlo a la Comisión Administradora, la cual determinará sumariamente y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible al interés de la navegación de la otra Parte o al régimen del Río. Si así se resolviere o no se llegase a un acuerdo al respecto, la Parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra Parte a través de la misma Comisión. En la notificación deberán figurar los aspectos esenciales de la obra y, si fuere el caso, el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la Parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación o al régimen del Río" (Art. 17)[11] . Igual tratamiento extensivo se encuentra en el Estatuto del Río Uruguay (1973).

2.3. Licenciamiento

En materia de licenciamiento, se encuentran disposiciones como la del Ajuste Complementario al Acuerdo de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo del Río Cuareim (1991, Brasil-Uruguay) que indica que para efectos de irrigación, la autoridad contratante al licenciar deberá respetar el caudal máximo fijado en el Acuerdo, que es equivalente al volumen máximo de agua que pueda ser asegurado[12] . El Estatuto del Río Uruguay (1973) regula las concesiones para extraer arena, canto rodado o piedra del lecho o subsuelo del río en su Artículo 33.

A su juicio, para el licenciamiento, se debería promover el licenciamiento de un uso en forma conjunta entre Estados ribereños?

¿Cómo regula esta materia la Convención de Nueva York de 1997 sobre el Uso de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación?

2.4. Navegación

En materia de navegación la norma es establecer la libertad de la misma entre los países firmantes, con restricciones a la bandera (usualmente deben ser nacionales de los contratantes), licenciamiento de navegación, practicaje, policía fluvial, facilidades aduaneras y portuarias, seguridad, rescate y salvamento. En muchos casos, los Estados mantienen su soberanía para regular cada una de estas actividades cuando son embarcaciones de su bandera. Por cierto que estas normas no se encuentran reflejadas en todos los acuerdos, particularmente en los de hidroenergía.

2.5. Explotación de yacimientos o depósitos

Para el caso de la explotación de yacimientos o depósitos, nuevamente son el Tratado de la Cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo y el Estatuto del Río Uruguay los que se hacen cargo de esta materia. El primero dispone en su Artículo 43: "El yacimiento o depósito que se extienda a uno y otro lado de la línea establecida en el Artículo 41, será explotado de forma tal que la distribución de los volúmenes del recurso que se extraiga de dicho yacimiento o depósito sea proporcional al volumen del mismo que se encuentre respectivamente a cada lado de dicha línea. Cada Parte realizará la explotación de los yacimientos o depósitos que se hallen en

11 El Tratado regula en forma detallada el procedimiento entre sus Artículos 17 al 22.
12 A la sazón, se fijó en 0,4 litro/segundo/kilómetro cuadrado (Art. IV).

esas condiciones, sin causar perjuicio sensible a la otra Parte y de acuerdo con las exigencias de un aprovechamiento integral y racional del recurso, ajustado al criterio establecido en el párrafo primero".

2.6. Aprovechamiento de aguas

El aprovechamiento de las aguas se encuentra inspirado en muchos de los tratados en la idea de un trato justo y equitativo, y en la prevención de daños sensibles. Un ejemplo de esto es el Artículo 16 del Tratado de Aprovechamiento de los Recursos Naturales de la Cuenca Laguna Merín (1967, Brasil-Uruguay), que indica: "Las Partes contratantes tomarán las medidas adecuadas para que los diversos aprovechamientos de las aguas, la exploración y el uso de los recursos naturales del área, dentro de sus respectivas jurisdicciones, no causen perjuicio sensible a la navegación, a la cantidad o calidad del agua, o al medio ambiente." En similar sentido se pronuncian el Estatuto de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopo y Salar de Coipasa (1993, Bolivia-Perú), el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio (1997), y el Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (1996, Argentina-Bolivia).

3. Mecanismos institucionales

En casi todos los casos revisados existen mecanismos institucionales de coordinación de políticas y acciones entre los contratantes. En algunos casos se observa que estas coordinaciones se producen a nivel de reuniones entre ministros de relaciones exteriores o personal diplomático; mientras que en otros se crean instituciones *ad-hoc* para el gobierno del acuerdo.

El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (1973, Argentina-Uruguay) considera la existencia de una Comisión Administradora del Río de la Plata, que está conformada por los representantes de las Partes y se le concede personalidad jurídica. Las funciones de dicha comisión son: "a) Promover la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, con especial referencia a la evaluación, conservación y preservación de los recursos vivos y su racional explotación, y la prevención y eliminación de la contaminación y otros efectos nocivos que puedan derivar del uso, exploración y explotación de las aguas del Río; b) Dictar las normas reguladoras de la actividad de pesca en el Río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos; c) Coordinar las normas reglamentarias sobre practicaje; d) Coordinar la adopción de planes, manuales, terminología y medios de comunicación comunes en materia de búsqueda y rescate; e) Establecer el procedimiento a seguir y la información a suministrar en los casos en que las unidades de una Parte que participen en operaciones de búsqueda y rescate ingresen al territorio de la otra o salgan de él; f) Determinar las formalidades a cumplir en los casos en que deba ser introducido, transitoriamente, en territorio de la otra Parte, material para la ejecución de operaciones de búsqueda y rescate; g) Coordinar las ayudas a la navegación y el balizamiento; h) Fijar las zonas de alijo y complemento de carga conforme a lo establecido en el Artículo 28; i) Transmitir en forma expedita a las Partes, las comunicaciones, consultas, informaciones y notificaciones que las mismas se efectúen de conformidad a la Parte primera del presente Tratado; j) Cumplir las otras funciones que le han sido asignadas por el presente Tratado y aquellas que las Partes convengan otorgarle en su estatuto o por medio de notas reversales u otras formas de acuerdo". En el mismo acto se crea también una Comisión Técnica Mixta, que tiene por misión "la realización de estudios y la adopción y coordinación de planes y medidas relativas a la conservación,

¿Brinda la Convención de Nueva York sobre Usos de los Cursos de Agua para Fines Distintos a la Navegación propuestas específicas para abordar estos mecanismos internacionales?

preservación y racional explotación de los recursos vivos y a la protección del medio marino en la zona de interés común que se determina en el Artículo 73".

A su vez, el Estatuto del Río Uruguay (1973, Argentina-Uruguay) creó una Comisión Administradora del río, con las siguientes funciones: "a) Dictar, entre otras, las normas reglamentarias sobre: 1) Seguridad de la navegación en el río y uso del canal principal; 2) Conservación y preservación de los recursos vivos; 3) Practicaje; 4) Prevención de la contaminación; 5) Tendido de tuberías y cables subfluviales o aéreos. b) Coordinar la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, especialmente los relativos al levantamiento integral del río. c) Establecer, cuando corresponda, los volúmenes máximos de pesca por especies y ajustarlos periódicamente. d) Coordinar entre las autoridades competentes de las Partes la acción en materia de prevención y represión de ilícitos. e) Coordinar la adopción de planes, manuales, terminología y sistemas de comunicación comunes en materia de búsqueda y rescate. f) Establecer el procedimiento a seguir y la información a suministrar en los casos en que las unidades de una Parte, que participen en operaciones de búsqueda y rescate, ingresen al territorio de la otra o salgan de él. g) Determinar las formalidades a cumplir en los casos en que deba ser introducido transitoriamente, en territorio de la otra Parte, material para la ejecución de operaciones de búsqueda y rescate. h) Coordinar las ayudas a la navegación, balizamiento y dragado. i) Establecer el régimen jurídico-administrativo de las obras e instalaciones binacionales que se realicen y ejercer la administración de las mismas. j) Publicar y actualizar la Carta Oficial del Río, con su taza de límites, en coordinación con la Comisión creada por el protocolo. k) Transmitir en forma expedita a las Partes, las comunicaciones, consultas, informaciones y notificaciones que se efectúen de conformidad con el estatuto. l) Cumplir las otras funciones que le han sido asignadas por el estatuto y aquellas que las Partes convengan en otorgarle por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo" (Art. 56).

Otras instituciones son, por ejemplo, la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, Argentina-Bolivia, 1996); la Comisión del Acuerdo del Acuífero Guaraní (2001); el Comité Intergubernamental de la Hidrovía y la Comisión del Acuerdo (Acuerdo Múltiple de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay 1992); la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo (Argentina, Brasil y Paraguay, 1995); Comisión Coordinadora del Tratado para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos Compartidos de los Tramos Limítrofes del Río Uruguay y de su afluente el Río Pepiri-Guazu (Argentina-Brasil, 1980); reuniones de consulta del Acuerdo sobre Transporte Fluvial Transversal Fronterizo de Pasajeros, Vehículos y Cargas (Argentina-Brasil, 1997); el Grupo de Trabajo del Protocolo adicional sobre protección de los recursos compartidos entre Argentina y Chile (1991); YACYRETÁ, entidad binacional del Tratado de Yacyretá (Argentina-Paraguay, 1973); Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopo y Salar de Coipasa (Bolivia-Perú, 1993); ITAIPÚ, entidad binacional de explotación hidroeléctrica del Tratado homónimo (Brasil-Paraguay, 1973); la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (Tratado Aprovechamiento Recursos Naturales Cuenca Laguna Merín, 1967); la Comisión Peruano Ecuatoriana de Comercio y Navegación (Tratado de Comercio y Navegación, 1998); la Comisión Trinacional, la Secretaría Ejecutiva Trinacional, el Secretario Ejecutivo Trinacional y el Comité Consultivo (Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio, 1997).

4. Resolución de controversias

No todos los acuerdos internacionales poseen mecanismos específicos de resolución de controversias, por lo que éstos deberán someter sus disputas legales al sistema internacional de

¿Cómo puede informar la Convención de Nueva York de 1997 esta materia si los convenios no han previsto un mecanismo de solución de conflictos específico?

resolución de las mismas, como son los casos del Tratado de Yacyretá (1973), el Tratado de Itaipú (1973), el Acuerdo complementario sobre cooperación en el área de recursos hídricos (Uruguay-Brasil, 1975), y el Protocolo Adicional sobre Protección de los Recursos Compartidos entre Argentina y Chile (1991), por ejemplo.

En tanto, muchos acuerdos consideran la existencia de mecanismos de resolución de las controversias originadas con ocasión de su implementación. Por ejemplo, el Tratado entre la República Dominicana y Haití sobre Delimitación de Fronteras y Protocolo de Revisión y Anexo Adicionales (1929) somete a arbitraje "...todas las diferencias de carácter internacional que surgieren entre ellas con motivo de la reclamación de un derecho formulada por una contra otra en virtud de un trabajo o por otra causa, que no haya sido posible ajustar por la vía diplomática y que sea de naturaleza jurídica por ser susceptible de decisión mediante la aplicación de los principios del derecho" (Art. 3).

En el caso del Tratado de Aprovechamiento de Recursos Naturales de la Cuenca Laguna Merín (Brasil-Uruguay, 1967), las controversias sobre interpretación y aplicación del mismo se someten a la consideración de la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín. Agrega su Artículo 18: "Si en el término de ciento veinte días la CLM [la Comisión] no lograre llegar a un acuerdo, lo notificará a ambas Partes contratantes, las que procurarán solucionar la cuestión por negociaciones directas. Cuando [éstas] a juicio de cualquiera de las Partes contratantes no hayan dado resultados, cualquiera de ellas podrá recurrir a los procedimientos de solución pacífica previstos en los tratados internacionales vigentes entre ambas".

En una vía parecida, pero admitiendo el arbitraje, el Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (Argentina-Bolivia, 1996), dispone: "Las controversias entre las Partes que no hubiesen sido solucionadas por negociaciones directas, serán resueltas de conformidad con el régimen especial de solución de controversias que las Partes convengan oportunamente. Subsidiariamente aplicará el Tratado General de Arbitraje entre la República de Argentina y la República de Bolivia, firmado en Buenos Aires el 3 de febrero de 1902".

También existe la circunstancia de que se dicte un Protocolo Adicional de resolución de controversias al Acuerdo, como en el caso del Acuerdo Múltiple de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, 1992). Otra posibilidad se encuentra en el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (2001), que somete las controversias sobre interpretación y aplicación a negociaciones directas (Art. 16).

¿Existen otros mecanismos más adecuados para la solución de conflictos en materia de aguas transfronterizas?

El Estatuto del Río Uruguay (1973) considera un procedimiento conciliatorio ante la Comisión Administradora del Río. Si no hubiere solución, la controversia será sometida a la Corte Internacional de Justicia. La misma solución se encuentra en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (1973). En un mecanismo parecido, el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio (1997) dispone: "Toda controversia sobre la aplicación o interpretación del presente Tratado será objeto de concertación entre las Partes, y si ésta no fuese posible se acudirá a cualquier medio de solución pacífica, incluyendo a la Corte Centroamericana de Justicia".

5. Conclusiones

Luego de este breve repaso de los acuerdos internacionales existentes en América Latina, esperamos aportar claridad respecto del interés regional por dar solución a los problemas de vecindad que éstos generan. Sin embargo hasta el momento, lamentablemente, la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos no es una preocupación para la mayoría de los tratados, particularmente para los firmados con anterioridad a la década de los 90.

La GIRH a nivel internacional no solo supone un acuerdo de reglas. Sería ilusorio sostener lo anterior, habida consideración de las marcadas necesidades institucionales, políticas, económicas y sociales que impone un tratamiento integrado de la gestión de los recursos hídricos. Así, se requiere de esfuerzos tanto a nivel internacional como nacional. El reconocimiento de la GIRH en acuerdos internacionales en nada supone su efectiva implementación, pues los países requieren haberla implementado previamente.

Queda claro que en América Latina la GIRH se encuentra en expansión, pero aun se requiere un proceso de implementación que sirva de plataforma de trabajo tanto a nivel nacional como internacional.

Referencias

Martin, L., Pinto, M. & Salinas Alcega, S. (2013). "La cooperación en materia de Aguas Transfronterizas en América Latina y el Caribe". En: *Regiones Latino Americana y Paneuropea: Compartiendo experiencias y aprendiendo unos de otros*. Seminario sobre la Cooperación en Materia de Aguas Fronterizas. Buenos Aires, Argentina: United Nations Economic Commission for Europe.

Capítulo cuatro

Herramientas para la implementación legal

Desde el compromiso a la acción

OBJETIVO

Este capítulo revisa herramientas existentes y aplicadas para la gestión transfronteriza de las aguas, para que sean consideradas en un marco de implementación de soluciones contemporáneas a los problemas detectados en los capítulos previos.

OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Un estudio a conciencia de este capítulo permitirá al lector reconocer herramientas efectivas para el manejo de los recursos hídricos transfronterizos, necesarios de implementar en la región.

Introducción

Como vimos en el capítulo anterior, América Latina posee un amplio catálogo de acuerdos internacionales que, en mayor o menor medida, se ocupan del agua como un recurso compartido a través de la frontera de dos o más países.

De la misma forma, hemos podido constatar que la tendencia regional es, bien a firmar acuerdos sectoriales (navegación o hidrogeneración), o bien a firmar acuerdos de gestión de cuencas transfronterizas, donde uno de los múltiples aspectos a regular son los recursos hídricos, o, por último, acuerdos referidos solamente al agua.

Siguiendo a Paisley (2008) se pueden distinguir dos tipos de esferas regulatorias de los recursos hídricos a nivel internacional. La primera de ellas comprende todas aquellas normas de orden ambiental, mientras que la segunda se refiere a las normas de Derecho Internacional de Aguas.

El Derecho Internacional Ambiental no se encuentra reunido en un solo tratado u otro tipo de acuerdo; muchos de sus principios se trasladan del Derecho Internacional Blando al Duro, y se repiten en diversos acuerdos. Algunos de estos principios son (Paisley, 2008):

a) soberanía sobre los recursos naturales;

b) obligación de prevenir la contaminación transfronteriza y el daño ambiental;

c) uso sostenible de los recursos naturales;

d) desarrollo sostenible;

e) derecho a un medioambiente sano;

f) principio precautorio;

g) patrimonio común de la humanidad;

h) responsabilidad común, pero diferenciada;

i) equidad intergeneracional;

DESAFÍO PARA AMÉRICA LATINA

A pesar del crisol de normas relativas al agua transfronteriza, aun se percibe que en mayor o menor medida la región dista de ajustar sus normas internacionales a estándares como la GIRH, el Derecho Internacional Medioambiental y el Derecho Internacional de Aguas. A nivel internacional, se reconoce que el gran desafío de América Latina es desarrollar un mayor número de acuerdos internacionales sobre cuencas transfronterizas, e implementar efectivamente aquellos existentes (Wouters, 2013).

j) participación pública;

k) el que contamina, paga;

l) responsabilidad y compensación por daño ambiental;

m) obligación de conducir evaluaciones de impacto ambiental;

n) obligación de no discriminación y justicia ambiental; y

o) derecho al desarrollo.

En tanto, el Derecho Internacional de Aguas está formado por tratados y por el Derecho Internacional Consuetudinario (Paisley, 2008). Como ya hemos visto anteriormente, junto a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de Uso de Cursos Internacionales de Agua

para Fines Distintos de la Navegación (1997) y las Reglas de Helsinki de 1996, existen reglas de Derecho Internacional de naturaleza general y fundamental que gobiernan a los Estados en relación con los cursos de aguas transfronterizos. A manera de recordatorio de los aspectos tratados en el capítulo 2, se pueden mencionar (Rahaman, 2009; Paisley, 2008):

a) Uso equitativo y razonable. Obligación de los Estados ribereños de asegurar proactivamente que el uso de las aguas sea razonable y equitativo con relación a los demás Estados ribereños.

b) Participación equitativa. Utilización en común de recursos hídricos compartidos para el logro de diversos objetivos.

c) Prevención del daño sensible. Un Estado no debe causar daño sensible a otro Estado.

d) Reglas concernientes a nuevos usos que afecten a un curso de agua. Los Estados deben notificar a los demás Estados ribereños sobre usos futuros del agua, cuando éstos puedan dañarlos sensiblemente.

f) Principio de cooperación e intercambio de información. Cada Estado ribereño debe cooperar e intercambiar información y datos relativos al Estado del curso de agua.

g) Reglas relativas a contaminación. Los Estados están obligados a prevenir, reducir y controlar la contaminación que pueda dañar a los demás Estados ribereños.

Si se contrastan los acuerdos internacionales vigentes en América Latina revisados en el capítulo anterior, con algunos de los principios del Derecho Internacional Ambiental y de Aguas, queda de manifiesto que los primeros se encuentran atrasados en relación a la evolución de estos últimos. Las explicaciones del por qué se produce este fenómeno pueden ser variadas, desde la gestión de la relaciones internacionales guiadas por una visión tradicional de la soberanía –lo que implica un bajo impacto de las políticas nacionales hídricas en el ámbito de las relaciones internacionales de los Estados–, o por una baja prioridad de los Estados nacionales en este tipo de materia. Si bien las hipótesis pueden ser múltiples, lo que importa a esta altura es mostrar que, aunque existe en la región una adhesión formal (en acuerdos internacionales) a los principios del Derecho Internacional del Medioambiente y del Agua, la misma puede potenciarse significativamente.

INCIDENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL BLANDO

Las normas de Derecho Internacional se manifiestan en acuerdos que pueden ser obligatorios (ej. tratados), como no vinculantes para los Estados (ej. declaraciones). En un lenguaje más moderno, los primeros acuerdos forman el Derecho Internacional Duro (*HardLaw*); mientras que los segundos componen el Derecho Internacional Blando (*SoftLaw*). Paisley (2008) hace notar que, a pesar de que las normas blandas no sean obligatorias, éstas sí condicionan futuros acuerdos obligatorios. Por ejemplo, las directrices de la FAO y UNEP sobre Consentimiento Informado Previo (1989) sobre químicos tóxicos y pesticidas, condujeron a la posterior Convención de Rotterdam de 1998 sobre Consentimiento Informado Previo.

De los principios descritos, ¿cuál de ellos parece vital para la gestión de aguas transfronterizas en América Latina?

A su juicio, ¿alguno de los principios resulta más importante que otro para la GIRH en América Latina?

Aun cuando la cooperación transfronteriza al nivel que abogamos es perfectible, el panorama en la región es bastante promisorio, por cuanto múltiples estudios demuestran que existe una alta probabilidad de firma de tratados o de establecimiento de organismos de cuenca si existe previamente cooperación internacional en la materia (Schmeier, 2010). Esto resulta evidente por el gran número de acuerdos internacionales en América Latina.

A la luz de lo expuesto, y teniendo en perspectiva la revisión de la situación del Derecho Internacional de Aguas en América Latina realizada en el capítulo anterior, repasaremos a continuación una serie de mecanismos que deberían ser incorporados en los acuerdos internacionales de la región, sean éstos bilaterales o multilaterales, existentes o futuros. Sostenemos que estos mecanismos, de ser efectivamente implementados, contribuirán a completar un marco normativo consistente con el avance del conocimiento en materia de gestión de las aguas entre Estados, lo que debería redundar en el desarrollo sostenible de la región.

1. Herramientas de implementación del Derecho Internacional de Aguas

1.1. Procesos y procedimientos de evaluación de impacto ambiental

Las actividades que se realizan en un Estado aguas arriba tienen impactos que pueden ser significativos para el o los países aguas abajo, ya sean en salud, medioambiente, economía, o turismo. De aquí que sea relevante para el Derecho Internacional de Aguas la prevención del daño sensible entre Estados.

Lo anterior no es una preocupación única del Derecho de Aguas, sino que se encuentra en forma general en el Derecho Internacional del Medioambiente. Por ejemplo, los Principios 17 y 19 de la Declaración de Río de 1992 disponen la necesidad de evaluar actividades que podrían tener un impacto adverso y significativo en el medioambiente, y que esta tarea se encargue a una autoridad nacional competente. De igual forma, proponen que los Estados notifiquen y entreguen información de forma previa y oportuna a los Estados potencialmente afectados sobre actividades que pudiesen tener un efecto transfronterizo adverso en el medioambiente, consultando entre Estados y de buena fe.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de contar a nivel regional con la obligación de los Estados aguas arriba de conducir evaluaciones del impacto ambiental de usos nacionales sobre los Estados que se encuentran aguas abajo. Esto supone generar mecanismos de notificación e intercambio de información entre los Estados involucrados y el trabajo mancomunado entre las autoridades de evaluación del impacto ambiental de las Partes involucradas.

A pesar de que a nivel regional existe la práctica extendida de la evaluación de impacto ambiental, a nivel nacional no existen acuerdos multilaterales que se aboquen a regular este tipo de interacciones. Con todo, acuerdos internacionales como el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, el Estatuto del Río Uruguay, y el Protocolo Adicional sobre Protección de los Recursos Compartidos entre Argentina y Chile (1991) consideran provisiones sobre el intercambio de información entre los países contratantes en relación con el uso de los recursos hídricos, que podrían ser vistos como "ventanas" abiertas para generar mecanismos de intercambio de información sobre evaluación de impacto ambiental de esos recursos. Incluso, así surge del análisis jurisprudencial realizado a partir del referido Estatuto del Río Uruguay (CIJ, 2010)[13].

13 Un detalle de este conflicto puede verse en el caso de estudio 2, mencionado más adelante en este manual.

Por lo pronto, la necesidad de contar con evaluaciones del impacto ambiental que trasciendan las fronteras es hoy entendida como una obligación de los Estados ribereños, asociada a las notificaciones y a la consulta internacional (Birnie y Boyle, 2002), algo que se encuentra recogido en la mayoría de los acuerdos internacionales revisados, así como en la más reciente jurisprudencia en la materia. De lo anterior, según Birnie y Boyle (2002), se sigue necesariamente la obligación de monitoreo constante de los proyectos, lo que se inspira en las ideas de prevenir, reducir y controlar la contaminación y el daño ambiental. Su incumplimiento podría ser considerado como una falla del Estado no observante de estas obligaciones, o lo que es lo mismo, una falla de sus obligaciones internacionales de debida diligencia en la prevención del daño.

A nivel europeo, por ejemplo, existe la Convención de Espoo (1991) que establece obligaciones a las Partes signatarias de evaluar el impacto ambiental de ciertas actividades en sus etapas iniciales. Del mismo modo, obliga a los Estados a notificar y consultar entre países, en especial los grandes proyectos que pudiesen tener un impacto adverso y significativo más allá de las fronteras.

1.2. Marcos legales y regulatorios nacionales

En un estudio de reciente data, Hantke-Domas (2011) revisó los avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina, constatando una tendencia regional en la incorporación de la GIRH, como técnica de manejo de los recursos hídricos.

Países como Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela, y Argentina (en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), modificaron sus marcos normativos del agua poniendo a la GIRH como herramienta central de gestión.

En algunos de esos casos, los efectos de la gestión de las aguas transfronterizas fueron objeto, al menos, de declaraciones de principios de gobernanza, como fue el caso de Uruguay. Sin embargo, la revisión de aquellos marcos evidenció la necesidad de profundizar en dicho aspecto, en tanto se requieren compromisos efectivos de colaboración entre Estados y entre sus agencias de gestión hídrica.

A pesar de los buenos augurios que trajeron aquellas modificaciones, la región continúa gestionando sus aguas a nivel nacional, sin demostrar el mismo interés por conducir las relaciones internacionales que generan los cursos de agua transnacionales conforme a las normas de Derecho Internacional del Medioambiente y de Aguas. Incluso, en ciertos casos, el manejo de las aguas no se encuentra regulado (ej. Guatemala), mientras que, en otros, la GIRH no está plenamente establecida (ej. Chile). Esto produce un retraimiento de las relaciones transfronterizas de los recursos hídricos, que impide un manejo integrado entre Estados, reduciendo los espacios de gestión y desarrollo sostenible al formalismo de las relaciones internacionales entre Estados.

1.3. Herramientas de apoyo a las decisiones de distribución de aguas

La gestión de los recursos hídricos impone la necesidad de entregar agua a sus usuarios. Históricamente, este proceso ha sido liderado por técnicos, al abrigo de la creencia de que son solo ellos quienes poseen el conocimiento exacto de cómo se debe gestionar el agua. Esto produce un sistema de decisiones de limitado alcance, pues se basan en modelamientos de optimización que se obtienen de procesos complejos de análisis (o "cajas negras") que son desconocidos para la comunidad. Usualmente, este tipo de sistemas se utilizó para fines específicos, como la operación de embalses o el diseño de ingeniería, y produjo herramientas para informar las decisiones tales como sistemas de información geográfica (GIS), sistemas de valoración financiera de proyectos, tablas de operación, y simulaciones (Serrat-Capdevila *et al*, 2011).

Serrat-Capdevila, Valdes y Gupta (2011) hacen una revisión histórica sobre las herramientas de apoyo a las decisiones, analizando cómo el

¿Es posible sostener que en la mayoría de los países de América Latina las herramientas de apoyo a las decisiones siguen radicadas en criterios tecnicistas?

concepto evolucionó en los Estados Unidos de Norteamérica, indicando que su énfasis original estaba en el análisis costo-beneficio, paradigma que dominó la planificación de la gestión de los recursos hídricos en gran parte del siglo pasado. Con el tiempo se fueron introduciendo aspectos adicionales a la evaluación económica, pero manteniendo el carácter eminentemente técnico de los sistemas de decisiones, donde la opinión de las Partes interesadas (*stakeholders*) no era factorizada, hasta entrada la década de los noventa.

La GIRH hizo su entrada en dichos modelos en aquella misma década, como un concepto que buscaba corregir las falencias de los sistemas previos, en la medida que eran incapaces de factorizar elementos relevantes para los tomadores de decisiones y de ser transparentes para la comunidad (Serrat-Capdevila *et al*, 2011).

Ahora bien, los principios que guían la GIRH –como la visión sistémica, integración, colaboración (*partnership*), incertidumbre, adaptación, y dependencia en la ciencia y en información confiable– hacen que ésta sea difícil de implementar, lenta y costosa, debido a las responsabilidades compartidas en la gestión del agua entre las agencias estatales y las diversas partes interesadas (Prodanovic y Simonovic, 2010).

Lo anterior dio como resultado un nuevo tipo de herramienta para la modelación de la planificación de los recursos hídricos, denominada "modelado de dinámicas de sistemas". A partir de este tipo de sistemas, es que la GIRH puede ser evaluada dentro de una cuenca, para lo cual se integran sus múltiples facetas, que incluyen los modelamientos físicos (ej. ingenieriles, medioambientales, etc.), las evaluaciones económicas, los intereses de las partes interesadas, etc. Lo anterior permite la toma de decisiones más informada.

Un ejemplo de modelado de dinámica de sistemas puede ser la técnica "Análisis de decisiones multicriterio". De acuerdo a ella, se construyen tres métodos para facilitar las negociaciones sobre el aprovechamiento de las aguas transfronterizas. Esta técnica fue utilizada en el caso del río Nestos/Mesta que fluye entre Bulgaria y Grecia.

Método 1

Cada país actúa separadamente y evalúa alternativas conforme a sus propios objetivos.

Método 2

Se basa en la agregación de las diferentes alternativas de los países con el propósito de obtener el consenso de las partes.

Método 3

Los intereses particulares de ambos países son balanceados para luego estratificar las alternativas conforme objetivos comunes.

1.4. Licencias y permisos

En el Derecho de Aguas, siguiendo a Caponera (1992), los usos del agua deben ser regulados de forma tal para dar un ordenamiento a los mismos.

Visto desde una perspectiva económica, la falta de reglas para el aprovechamiento de las aguas nos conduciría a lo que se conoce como "la tragedia de los comunes"[14] . Siendo el agua un bien que, por regla general, pertenece a la nación toda, al permitirse su libre acceso (sin licencias y permisos) a los individuos, éstos en forma racional e individual consumirán la máxima cantidad posible de agua, a pesar de ser conscientes de

14 Ver Garret Hardin (1968) "The Tragedy of Commons", En: *Science*.

que esa actividad la vaya a agotar, dado que el agua es un recurso limitado.

Aun cuando la idea de "la tragedia de los comunes" es de reciente formulación, el licenciamiento y permiso es de antigua data, y se basa en la misma razón.

Ahora, este tipo de regulación es propia de los ordenamientos jurídicos nacionales, y prácticamente inexistente a nivel internacional. Esto se explica en el principio de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, encontrándose el agua entre uno de ellos, de tal manera que el licenciamiento de usos transnacionales no es posible dentro de este contexto.

Desde una perspectiva transfronteriza del agua, es posible sostener que aquellas licencias o permisos que se otorgan en un Estado aguas arriba deberían incorporar, para su otorgamiento, consideraciones como: (a) la obligación de su titular de no utilizar el agua de modo que pueda producir daño sensible al Estado o los Estados aguas abajo; (b) el uso equitativo y razonable del agua; (c) no afectar los cursos de agua; y (d) no contaminar.

Con lo anterior, se traspasa la obligación estatal de no dañar al país aguas abajo, hacia el licenciatario o permisionario, quedando el Estado igualmente vinculado por su obligación internacional, pero esta vez focalizando en un sujeto definido la carga de dicha obligación. Visto desde otra perspectiva, se internaliza el costo ambiental en quien lo produce dentro del Estado.

1.5. Tribunales nacionales

La gobernanza del agua y la justicia ambiental requieren de la existencia de mecanismos jurisdiccionales que no solamente conozcan de las disputas legalmente relevantes, sino que adicionalmente las partes interesadas cuenten con procedimientos expeditos y rápidos. Esto, por cuanto los daños para los ecosistemas, de mantenerse por mucho tiempo, producen daños irreversibles no solamente al medioambiente, sino a la salud, a las actividades humanas y al desarrollo sostenible.

Ahora bien, en un contexto de Derecho Internacional de Aguas, el rol de los tribunales nacionales solo se entiende dentro de un contexto en que los Estados celebren acuerdos vinculantes entre sí. Así, estos tribunales pueden aplicar esas normas al ser incorporadas al ordenamiento nacional.

Con todo, es posible que un Estado asuma sus obligaciones para con los demás países en materia de gestión de las aguas transfronterizas de forma unilateral, como es el caso de Uruguay (Ley Nº 18.610 de 2009). En este caso, dicho país definió principios rectores de su política hídrica, entre los que se encuentra la promoción de estrategias de coordinación y cooperación internacional. Ahora bien, éstos son solo principios rectores y en ningún caso son normas substantivas que le permitan al poder judicial dar solución a los múltiples conflictos que puedan aparecer; pero sin duda le permite interpretar las normas particulares desde aquella perspectiva.

Sin embargo, la unilateralidad no resulta ser un buen camino toda vez que, si no existe reciprocidad entre los Estados, el peso económico y administrativo lo soporta la Parte de buena fe.

De esto se sigue la necesidad de buscar acuerdos bilaterales o multilaterales en la región que clarifiquen las reglas de adjudicación de conflictos a la luz de los principios del Derecho Internacional de Aguas.

1.6. Solución de controversias

Sobre este aspecto se debe reconocer que los muchos acuerdos en América Latina poseen mecanismos de solución de controversias, ya sea por la vía de las negociaciones directas, pasando por el arbitraje, y terminando en el recurso del sistema de la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

Sin embargo, lo anterior es atravesado por los mismos problemas que fueron enunciados en el capítulo anterior, y que se refieren a lo puntual de cada acuerdo. En efecto, al no existir criterios comunes en la región claramente definidos, ni sobre la GIRH ni sobre el Derecho Internacional de Aguas, los conflictos pueden ser de

largo conocimiento por el sistema internacional de justicia –CIJ–, haciendo que los conceptos de gobernanza y justicia ambiental carezcan de una aplicación eficiente.

Sin duda, América Latina requiere contar con un marco legal para la gestión de sus aguas transfronterizas que se haga cargo de la solución de las controversias que se puedan originar. En esta región ya existe una Corte Interamericana de Justicia que podría contar con una sala especializada en materias medioambientales, donde los conflictos del agua pueden ser conocidos. De igual modo, los procesos de integración centroamericanos –tanto en el pasado, como en la actualidad– han dado nutridas experiencias en torno a órganos jurisdiccionales regionales, lo que seguramente brinda mayor posibilidad al respeto de los valores, principios e idiosincrasias locales.

1.7. Participación de actores no estatales

En el marco de los Principios de la Gobernanza del Agua y de los Principios de Derecho Internacional Ambiental, se encuentra la participación como un elemento central de cualquier ordenamiento jurídico moderno.

La participación de Partes interesadas no es ajena a América Latina, donde cada día más la democracia participativa se toma espacios importantes en la gestión de los asuntos públicos. La participación, junto a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la justicia, son pilares fundamentales de lo que se denomina "democracia ambiental", por lo que su incorporación a los procesos de gestión de las aguas transfronterizas resulta crucial para la región.

El control social es clave para la GIRH, pues desde una perspectiva del Derecho Internacional de Aguas permite que las Partes interesadas, ajenas a los Estados contratantes, puedan verificar y fiscalizar que no se realicen obras que no cuenten con evaluaciones de sus impactos ambientales transfronterizos, o que se haga un uso justo y equitativo del agua.

Debemos realzar la importancia del acceso a la justicia para que el control social pueda tener un impacto sobre la gestión de los recursos transfronterizos. Esto impone la obligación de contar con sedes jurisdiccionales a nivel internacional que no solo admitan a los Estados como intervinientes, sino que permitan a los afectados u otras Partes interesadas comparecer e incluso demandar de los tribunales internacionales que se obligue a los Estados contratantes a adoptar medidas rectificatorias, cuando esto sea necesario.

Sin duda que el control social, tal como lo proponemos, impone estándares superiores a la ciudadanía, puesto que ya no se litiga en sede nacional sino internacional, con todos los costos que eso supone. Pero así como los Estados cuentan con fondos fiscales para enfrentar aquellos costos, no resulta ajena la posibilidad de contar con organismos estatales defensores del medioambiente que puedan perseguir responsabilidades a nivel internacional.

La Red Internacional de Organismos de Cuenca –INBO por sus siglas en inglés– y la Asociación Mundial del Agua –Global Water Partnership– (2012) proponen seis elementos claves a considerar en materia de participación de Partes interesadas en la gestión transfronteriza de aguas.

Primero, sostienen la necesidad de asegurar la representatividad de las Partes interesadas, de la sociedad civil y de los usuarios, estén organizados o no. Segundo, es recomendable partir de la organización de las Partes interesadas a nivel nacional, para luego hacer lo mismo a nivel local, a modo de permitir la efectiva participación a escalas transfronterizas y regionales. Tercero, las organizaciones de cuencas transfronterizas pueden jugar un rol significativo en la participación de las Partes interesadas. Cuarto, se deben aportar recursos suficientes para la participación de la sociedad civil. Quinto, debe proveerse asistencia técnica a las Partes interesadas, particularmente a aquellos actores no organizados. Sexto, se deben organizar consultas públicas para los casos de grandes proyectos estructurantes, incluso en los países aguas abajo que experimentarán los impactos de los mismos.

2. Conclusiones

A través de este capítulo el lector habrá observado una serie de temas que es necesario incorporar en la legislación regional, con el propósito de modernizar el marco que regula las relaciones interestatales en relación al uso compartido del agua transfronteriza. En retrospectiva, estos temas evidencian un espacio amplio de trabajo tanto para los gobiernos de la región como para los actores no estatales en la promoción de un derecho que integre a los países. Por cierto que la necesidad de voluntad política es esencial para lograr este objetivo, y la labor de todas las Partes interesadas porque esto ocurra se encuentra sustentada por las herramientas y argumentos provistos en este capítulo. Con todo, no resulta suficiente promover estas herramientas en el discurso, sino que además es necesario crear masa crítica en los países que desarrollen y adapten las ideas contenidas en este capítulo a la realidad y necesidad de cada uno de ellos.

Preguntas finales

- ¿Cuál de los temas propuestos debería ser priorizado en su país? ¿Por qué?

- ¿Percibe usted algún obstáculo evidente a la implementación de los temas sugeridos en su país?

- ¿Es consciente de que los temas propuestos en este capítulo tardarán años en transformarse en realidad? ¿Cómo responde a esa frustración?

Referencias

Birnie, Patricia, y Boyle, A. (2002). *International Law & the Environment*. Segunda edición. Oxford: Oxford University Press.

Caponera, D. (1992). *Principles of Water Law and Administration: National and International*. Rotterdam: Balkema.

Ganoulis, J. (2007). "Decision Support Modeling in Transboundary Water Resources Management: The Case of the Mesta/Nestos River in the Balkans." In *III TWM - Transboundary Waters Management*, edited by Javier González, 275–292. Madrid: ADI.

Hantke-Domas, M. (2011). "Avances Legislativos en Gestión Sostenible y Descentralizada del Agua en América Latina". Documento de Proyecto LC/W.446. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/45386/Lcw446e.pdf.

International Network of Basin Organizations, and Global Water Partnership (2012). "The Handbook for Integrated Water Resources Management in Transboundary Basins of Rivers, Lakes and Aquifers." http://goo.gl/Bf6Yac.

Paisley, R. (2008). "FAO Training Manual for International Watercourses/ River Basins Including Law, Negotiation, Conflict Resolution and Simulation Training Exercises". FAO. http://goo.gl/nhgvNg.

Prodanovic, P. & Simonovic, S. (2010). "An Operational Model for Support of Integrated Watershed Management." *Water Resources Management* 24: 1161–1194.

Rahaman, M. M. (2009). "Principles of International Water Law: Creating Effective Transboundary Water Resources Management." *International Journal Sustainable Society* 1 (3): 207–223.

Schmeier, S. (2010). "Governing International Watercourses. Perspective from Different Disciplines: A Comprehensive Literature Review." Hertie School of Governance - Working Papers No. 53. http://goo.gl/0k2Hkn.

Serrat-Capdevila, A., Valdes, J.B., & Gupta, H.V. (2011). "Decision Support Systems in Water Resources Planning and Management: Stakeholder Participation and the Sustainable Path to Science-Based Decision Making." In *Efficient Decision Support Systems. Practice and Challenges From Current to Future*, edited by Chiang Jao. In Tech. http://goo.gl/lklksv.

Wouters, P. (2013). "International Law - Facilitating Transboundary Water Cooperation". 17. TEC Background Papers. Global Water Partnership.

Lecturas complementarias recomendadas

Asociación Mundial para el Agua (GWP) y Red Internacional de Organismos de Cuenca (INBO). *Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas*, http://goo.gl/XtsB56

Asociación Mundial para el Agua (GWP) y Red Internacional de Organismos de Cuenca (INBO). (2012). *Manual para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Transfronterizas de Ríos, Lagos y Acuíferos*, http://goo.gl/zHAc6d

Hantke-Domas, M. (2011). *Avances Legislativos en Gestión Sostenible y Descentralizada del Agua en América Latina*. Documento de Proyecto LC/W.446. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/45386/Lcw446e.pdf.

Anexo

Casos de estudio

Caso uno

El **Tratado** para la Ejecución del **Plan Trifinio**

En el marco de los Acuerdos de Esquipulas (1986-90), inicio del proceso de paz en Centro América, los Estados de El Salvador, Guatemala y Honduras suscriben y aprueban el **"Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio"** (1998-1999).

Dicho plan es producto del Acuerdo de Cooperación suscrito con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), (1986) para administrar "un área de especial interés de los tres países que representa una unidad ecológica indivisible, en la que solo una acción conjunta y coordinada de los tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de sus poblaciones y al manejo sostenible de sus recursos naturales";. Con una superficie de 7,541 km^2, cuyo centro lo constituye la cúspide del macizo de Montecristo, esta área es reconocida como reserva de la biósfera por UNESCO.

El objeto del tratado es "el fortalecimiento institucional del Plan Trifinio a través del reconocimiento y la normación de las funciones de la **Comisión Trinacional** y de sus órganos encargados de velar por la ejecución del Plan y de su permanente actualización". En el nivel político, actúa a través de la Comisión Trinacional, integrada por los vicepresidentes de los Estados parte; ejecuta sus labores por intermedio de la



Figura 1: Región de la cuenca del Trifinio
Fuente: Asociación de Municipios Trifinio, http://asociaciontrifinio.org

Secretaría Ejecutiva Trinacional, integrada por un Secretario Ejecutivo Trinacional y tres directores nacionales; y cuenta con un **Comité Consultivo**, integrado por las autoridades locales, departamentales y 45 alcaldes municipales de los tres Estados parte (ocho de El Salvador, 15 de Guatemala y 22 de Honduras), además de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil basadas en el territorio.

El Plan Trifinio (1988, 1992, 2004) reconoce la importancia del agua como bien ambiental, cuando la integra en los proyectos de manejo de cuencas; como bien económico, cuando se refie-

re al manejo de las áreas semiáridas, introduce el riego como medio para mejorar la producción y para incorporar nuevas extensiones de tierra a la agricultura; y como bien social, cuando prevé proyectos de introducción de agua potable y saneamiento y de educación sanitaria y escolar, como medio para mejorar las condiciones de desarrollo humano necesarias para reducir índices de morbilidad y mortalidad en la región del Trifinio.

Respecto al tema de los cursos de agua internacionales, se destacan el Programa Trinacional de Desarrollo de la Cuenca Alta de los Ríos Lempa y Motagua, el Programa de Bosques y Agua, y el Programa BID que promueve: (1) la gestión del agua como bien público regional; y (2) la Agenda Hídrica Trinacional.

El **Tratado para la Ejecución del Plan Trifinio** establece como principios: la cooperación entre Estados; el principio de orden, pues se basa en el cumplimiento de un plan compuesto por programas y proyectos; el diálogo como principio para adoptar decisiones en el seno de la Comisión; y la consulta para conocer la opinión de las autoridades y organizaciones basadas en el territorio Trifinio de los tres países. Además, acoge los principios de desarrollo sostenible e integralidad, y se refiere expresamente al aprovechamiento y conservación de los bienes y servicios naturales, así como a la gestión de riesgos.

Caso dos

Las plantas de producción de **pasta celulosa** en el **río Uruguay**[15]

Hechos

Esta controversia surge a raíz de la instalación de una planta de producción de pasta de celulosa sobre el curso del río Uruguay, que se extiende entre la República de Argentina y la República Oriental del Uruguay.

Como antecedente, en 1975 Argentina y Uruguay firmaron el Estatuto del Río Uruguay (Estatuto de 1975 en adelante), con el objetivo de "establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay", y establecieron una comisión mixta –conocida como la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)–, que se encarga de la supervisión de la comunicación bilateral y las consultas entre los dos países para lograr el objetivo del Estatuto.

Además, en ese Estatuto las Partes se obligaron a "proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables" (Art. 41), y a que "la Parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya

15 En base a reseña del caso publicado en: Aguilar G. e Iza A.(2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos Jurídicos e Institucionales*. Gland, Suiza: UICN.

existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra Parte" (Art. 12).

La construcción y funcionamiento de un establecimiento papelero sobre la margen uruguaya, cerca de las ciudades fronterizas de Fray Bentos (Uruguay) y Gualeguaychú (Argentina), generaron desde el 2001 una serie de manifestaciones públicas en ambos Estados, dándose lugar a tensiones políticas entre los gobiernos.

Para solventar las dificultades políticas y sociales, los gobiernos de Argentina y Uruguay nombraron una comisión binacional que propusiera posibles soluciones al conflicto. No obstante, en el 2006 era inminente el fracaso de la comisión, ya que la información técnica de cada una de las Partes difería en puntos trascendentales y las posiciones políticas se hacían irreconciliables.

Acción legal

El 4 de mayo de 2006 el gobierno argentino acusó al de Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de haber autorizado, en octubre de 2003 de manera unilateral, la construcción de las instalaciones de la empresa de pasta de celulosa, sin ajustarse a la notificación previa de carácter obligatoria y al procedimiento general de consulta establecido en el Estatuto del Río Uruguay de 1975. Argentina ampliaba en sus alegatos que, a pesar de continuas protestas dirigidas directamente al gobierno uruguayo, así como a la organización administrativa creada a través del Estatuto de 1975 para velar por su cumplimiento, aquél persistió en su negativa de adecuarse a los procedimientos establecidos.

Por lo anterior, en su petitorio solicitaba que se declarase el incumplimiento de las obligaciones del gobierno uruguayo de conformidad con el Estatuto de 1975 y, en virtud de ello, el cese de las acciones antijurídicas, así como el reparo integral de los daños ocasionados a partir de tal incumplimiento. Como medidas cautelares, basadas en que las obras en cuestión agravarían la crisis económica y el impacto social en la región, además de las profundas consecuencias que tendrían sobre el ambiente del río Uruguay, solicitó que se ordenara a Uruguay la suspensión inmediata de la construcción de las fábricas en cuestión. Esta solicitud cautelar fue rechazada por la CIJ bajo el argumento de que no se presentaban las condiciones exigidas a tenor del Artículo 41 del Estatuto, entendiéndose que Argentina no logró comprobar la existencia de contaminación que pudiera causar daños irreparables al río.

Posteriormente, el 29 de noviembre de 2006, Uruguay solicitó medidas cautelares contra Argentina por los bloqueos de carretera, realizados presuntamente por ciudadanos de ese Estado sobre el puente internacional, planteo que también fue rechazado por la CIJ señalando que "no encuentra que haya al presente un riesgo inminente de perjuicio irreparable a los derechos de Uruguay en disputa antes causados por los bloqueos de los puentes y rutas que conectan a ambos Estados. Además considera que los bloqueos en sí mismos no justifican que se ordenen las últimas dos medidas cautelares requeridas por Uruguay, en ausencia de las condiciones para que la Corte ordene la primera medida cautelar."[16]

Principales aspectos del fallo

La Corte emitió su sentencia el 20 de abril de 2010. Los principales aspectos de su decisorio son:

Jurisdicción

El caso fue presentado dentro de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia en virtud del Artículo 36 (1) del Estatuto de la CIJ, así como del Artículo 60 del Estatuto. Sin embargo, Uruguay se opuso a la aparente autoridad de la Corte para tratar el asunto. Uruguay argumentó que la Corte tenía competencia para conocer sobre un asun-

16 IJC. Press Release 2007/2. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay).* The Hague, Netherlands, 23, January 2007.

to relacionado con la contaminación del agua, pero no sobre cuestiones conexas como la contaminación del aire u otro tipo de perturbaciones ambientales (contaminación sonora o visual, por ejemplo), así como su impacto en el ecoturismo. Por su parte, Argentina utilizó el argumento del enfoque ecosistémico, indicando que el objetivo del caso era el "equilibrio ecológico". Ante la falta de evidencia probatoria sobre este punto específico, la Corte rechazó el argumento uruguayo, dejando la "puerta abierta" para la aplicación del enfoque ecosistémico en un futuro.

Obligaciones de procedimiento

La Corte vincula las obligaciones procesales del Estatuto con las obligaciones substantivas; sin embargo aclaró que este vínculo no era "indivisible". Eso significa que el incumplimiento de las obligaciones procesales no siempre da lugar a un incumplimiento de las obligaciones substantivas. Uno de los reclamos principales de Argentina era que Uruguay no había utilizado los canales de comunicación adecuados para la notificación y transmisión de la información. Uruguay argumentó que los países tenían una variedad de mecanismos de comunicación y pueden escoger cuál usar.

El Tribunal, en este punto, falló a favor de Argentina, indicando que la CARU es una organización internacional creada con el propósito específico de facilitar la cooperación argentina-uruguaya, según lo establecido en el Estatuto de 1975. Uruguay, al no informar directamente a la CARU de sus operaciones, incurrió en un incumplimiento de la obligación procesal en virtud del Artículo 12 del Estatuto. Aún más, el hecho de que la CARU haya recibido la información pertinente de otras fuentes no liberaba a Uruguay de sus obligaciones procesales.

Uruguay argumentó que el Estatuto de 1975 tenía una aplicación restringida, producto de una derogación proveniente de otros dos acuerdos suscritos entre las Partes. La Corte reconoció que el Estatuto no es Derecho perentorio, y que los Estados pueden acordar la derogación de un tratado internacional a través de otros acuerdos. Sin embargo, la Corte argumentó que las obligaciones procesales del Estatuto de 1975 estaban vigentes al momento de producirse los hechos y que Uruguay no cumplió con dichas obligaciones.

En conclusión, el Tribunal consideró que Uruguay incumplió determinadas obligaciones de procedimiento, según lo establecido en el Estatuto de 1975.

Obligaciones substantivas

Argentina sostuvo que Uruguay había violado sus obligaciones substantivas: la obligación de contribuir a la utilización óptima, equitativa y racional del río; la obligación de garantizar que el uso y gestión de los suelos y bosques no se hiciera en detrimento del régimen del agua y su calidad; la obligación de coordinar entre ambos países para evitar cambios en el equilibrio ecológico; y la obligación de prevenir la contaminación y preservar el medio acuático. Entendiendo la Corte que la carga de la prueba caía sobre Argentina en relación a tal alegación, y que ello no había sido probado, concluyó que Uruguay no había violado ninguna de estas obligaciones substantivas.

Implicancias del caso

Este caso representa un fallo histórico en el Derecho Ambiental Internacional. La Corte Internacional de Justicia reconoció la utilización de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) como Derecho Internacional Consuetudinario y declaró que "puede considerarse la evaluación de impacto ambiental como un requisito a la luz del Derecho Internacional General, la cual se debe llevar a cabo donde existe riesgo de que la actividad industrial propuesta pueda tener un impacto negativo y considerable en un contexto transfronterizo".

Caso **tres**

Lago Titicaca
La perspectiva geográfica de un desafío regulatorio y de gestión internacional



Figura 2: Cuenca del Lago Titicaca
Fuente:http://www.ars-legalconsulting.es/blog/regimen-juridico-cuenca-titicaca-salar-uyuni/04/2009

El desarrollo del lago Titicaca –vale decir el aprovechamiento sostenible de este vasto ecosistema acuático de altura, único en su género e impactante en su geografía–, ha constituido no solamente el sueño antiguo de muchos gobiernos desde la independencia de Perú y Bolivia, sino también de diversas instituciones nacionales e internacionales. Ya el 19 de agosto de 1957, se había firmado un Convenio entre ambos países para el Estudio Económico Preliminar de las Aguas del Lago Titicaca, en el que se definió el régimen jurídico de las aguas del lago como un condominio indivisible y exclusivo[17].

Al producirse una serie de inundaciones y desastres naturales en el año 1983, Bolivia y Perú solicitaron, por separado, asistencia económica y técnica a la Comunidad Europea para efectuar trabajos que pudiesen neutralizar los daños provocados por inundaciones y sequías. Tras firmar un Convenio con la UE en 1986 y 1987, se establece el Plan Director Global Binacional de Protección-Prevención de Inundaciones y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Lago-Salar de Coípasa (Sistema TDPS)[18] .

En toda la zona circunlacustre se observan procesos muy profundos de interrelaciones, interacciones, interadaptaciones entre las sociedades y la naturaleza en las Américas. Las tradiciones ancestrales todavía se conservan en gran medida y la población rural que rodea al lago es casi completamente indígena. A pe-

17 Mientras el Congreso del Perú ratificó ambos instrumentos jurídicos, el Congreso boliviano argumentó que el condominio establecido afectaba la soberanía del país, debido a que establecía restricciones para la utilización individual de los recursos hídricos y, en consecuencia, postergó su ratificación. A raíz de ello, los estudios quedaron encarpetados durante más de treinta años.

18 Prosiguiendo con este esfuerzo, en 1986, el Congreso boliviano aprobó los instrumentos jurídicos suscritos con el Perú en la década del 50, aceptando la tesis del condominio del lago y la ejecución de los estudios. En: http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/fulltext/willi.pdf.

sar de esos aspectos tan positivos, existe una continua pobreza humana y social mantenida por un asistencialismo transformado en *modus vivendi* y conjugado con un empobrecimiento acelerado del ecosistema del lago. La calidad de las aguas del Titicaca constituye hoy una preocupación creciente de los gobiernos nacionales, locales y de la sociedad civil.

En tal contexto, el lago constituye una zona de riesgo ecológico por la contaminación orgánica y bacteriológica. Antaño se caracterizaba por sus aguas dulces y cristalinas y hoy, en sus sedimentos, se destacan umbrales críticos y preocupantes de arsénico, cadmio, cianuros, cromos, mercurio, níquel y plomo. En el marco del Proyecto "Apoyo a la gestión integrada y participativa del agua en el sistema hídrico Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar de Coipasa (TDPS)"[19] , se dio una evaluación integral, mediante indicadores ambientales y socioeconómicos, de la cantidad y calidad de agua dulce, degradación de algunas subcuencas por sinergia de efectos antrópicos y naturales[20] .

Las bahías de Cohana y la de Puno están particularmente contaminadas por ser, indirecta o directamente, las cloacas de las ciudades más grandes que vierten sus desechos en el lago.

En la bahía de Cohana el impacto de contaminantes es acumulativo desde hace varias décadas, principalmente en correlación con el crecimiento acelerado de la ciudad de El Alto y la obsolescencia de la planta de tratamiento de aguas residuales de Puchukollo, que no llega a interceptar el curso del río Seco, principal emisor de contaminación desde El Alto[21] . Conscientes del aumento de la contaminación y de sus impactos, a finales del 2008 los comuneros de la zona de Pajchiri señalaron que hacía cinco años "pescaban al día tres arrobas de peces y ahora solo cuatro libras... ahora ya casi no queda nada, no hay peces, forraje, las vacas no dan leche y no hacemos queso como antes[22] ".

Las propuestas apuntaron a soluciones estructurales, como una gran estación de tratamiento de aguas residuales en el río Katari, aguas abajo de la confluencia con el río Pallina, además de plantas menores de tratamiento de las aguas servidas en Viacha, Laja, plantas de tratamiento de aguas industriales y gestión efectiva de residuos sólidos urbanos[23] . En los últimos monitoreos se reconoce que los niveles de contaminación aumentan en el sistema fluvial Seco-Seque-Pallina-Katari, y que toda la región afectada se ha convertido en un megaemisor de metano; también que la contaminación a gran escala se mantiene en las bahías de Cohana, Pajchiri y Cascachi, así como en el interior del lago Menor (islas Pariti y Suriqui) y hacia Puerto Pérez[24] .

Asimismo, desde hace más de 30 años en la bahía de Puno –poco profunda, con una morfología encerrada y con pocos flujos–, existe una contaminación acelerada, explicada por el hecho que los efluentes de las dos ciudades más grandes –Puno y Juliaca– drenan directamente a la bahía, así como los vertimientos de las poblaciones de los pueblos ribereños, y la descarga de los residuos sólidos urbanos, entre otras causas[25] . Además de los vertimientos

19 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2011). *Perspectivas del Medio Ambiente en el Sistema Hídrico Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar de Coipasa (TDPS)-GEO Titicaca*. Ciudad de Panamá; pp. 76-77.

20 Fragmentación de hábitats, degradación de la tierra debida a la contaminación minera y de hidrocarburos, procesos naturales de salinización, crecimiento urbano no planificado, ausencia de gestión de las aguas residuales y desechos sólidos, pesca descontrolada, pesquerías y vulnerabilidad de la región ante el cambio climático.

21 Marco Octavio Ribera Arismendi (2010). *La bahía de Cohana. Actualización 2009-2012*. Bolivia: Observatorio Ambiental de Lidema. pp. 16.

22 Idem; pp. 12-13. El documento precisa que Pajchiri está ubicada en una bahía vecina a la de Cohana, cerca de la principal desembocadura del río Katari, que colecta y arrastra hacia el lago Menor los desechos domésticos, industriales, patógenos y hasta mineros que se generan en la gran ciudad de El Alto y las localidades colindantes.

23 Idem, p. 15.

24 Idem, p. 56.

25 *GeoTiticaca;* op.cit.; p. 80.

de aguas residuales, las actividades económico-productivas de mayor impacto ambiental en la zona del lago son la ganadería de especies exóticas (principalmente ganado vacuno), la agricultura de gran extensión, la acuicultura de peces introducidos (truchas y pejerreyes), y el turismo. En común, las distintas fuentes de contaminación presentes aportan nutrientes orgánicos al agua en cantidades tales que generan procesos eutróficos afectando el ecosistema acuático, lo que se puede observar en la bahía de Puno y otras partes del lago[26] . Consecuentemente, han proliferado las lentejas de agua (Lemna sp), macrófitos flotantes que forman una capa superficial verde, transformando el ambiente y el paisaje y causando un impacto negativo en el turismo. Hoy se estudian posibilidades de uso como compost y transformación para elaboración de alimento balanceado para animales[27] .

Debe señalarse en la provincia de Huancané, en la cuenca baja del río Ramis (distrito de Pusi), una contaminación por hidrocarburos heredada de la remota explotación petrolera del período 1875-1940 y de pozos de petróleo mal sellados, que vierten continuamente aguas de formación, petróleo crudo y otras sustancias tóxicas directamente al lago.

Se hicieron varios intentos de desarrollo, entre los cuales uno de los más promisorios ha sido, en el Perú, la creación de la Reserva Nacional Titicaca por Decreto Supremo Nº 185-78-AA (31-10-78), con una superficie de 36,180 ha y dos sectores separados: Puno (29,150 ha) que comprende las comunidades de Uros-Chulluni, y el sector Rámis (provincia de Huancané, 7,030 ha). La falta de financiamiento limitó el desarrollo de una gestión eficiente de la reserva, por lo que hubo que esperar 27 años para que se elaborara en 2005 el Plan de Uso Turístico de la Reserva.

La falta de valorización de la región hace que se anulen las fortalezas que presentan el ecosistema del lago y la zona circunlacustre, con sus pueblos, su cultura ancestral y su saber hacer, su extraordinaria biodiversidad de altura, la variedad de sus microclimas, su disponibilidad de recursos hídricos y la potencialidad de los recursos hidroenergéticos, sus atractivos paisajísticos y turísticos, y su localización como región vertebradora para las relaciones comerciales. Solo quedan las debilidades, la baja producción y productividad agropecuaria y acuícola, la limitada difusión y promoción turística, la deficiencia vial, la existencia de importantes sectores informales y el tráfico ilícito de mercancía vía contrabando, la débil integración local y regional, la baja calidad de equipamientos en servicios industriales y de manufactura, la persistencia de prácticas asistencialistas en programas sociales, la sobreexplotación de los ecosistemas y un acelerado deterioro ambiental, la baja calidad educativa en el ámbito regional, la pérdida de valores e identidad cultural, la inequidad de género y la pobreza.

Más allá de los esfuerzos conjugados de Bolivia y Perú para enfrentar la agenda ambiental pendiente, el desarrollo productivo eficiente y una gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos de la cuenca del Titicaca, ambos países han optado por un turismo sostenible y articulador de la economía regional.

Al ser demandante de una amplia gama de bienes y servicios vinculados a los recursos culturales y naturales de la región, así como a una infraestructura de acogida de calidad, la actividad turística debe facilitar la dotación de infraestructura y servicios básicos tales como provisión de agua, alcantarillado y una gestión eficiente de residuos sólidos, generando calidad de vida para las poblaciones, y

26 Francisco E. Fontúrbel (2010). *Contaminación hídrica y conservación en el lago Titikaka*. Revista Virtual REDESMA. Octubre 2010. Vol. 4(2); p. 60.
27 http://wiki.sumaqperu.com/es/Reserva_Nacional_del_Titicaca. Consultado en febrero de 2012.

Lago Titicaca, destino turístico

Teniendo en cuenta que el lago Titicaca constituye el principal destino turístico de Bolivia desde hace más de medio siglo y uno de los principales destinos en el Perú, en los últimos años, la inversión tanto pública como privada en el sector ha crecido de manera considerable, potenciando la infraestructura y la puesta en valor de muchos de los atractivos naturales, históricos, arqueológicos y culturales con que cuenta la región. PNUMA (2011). GEO Titicaca. p. 147.

mejoramiento de las condiciones ambientales. Asimismo debe conllevar al compromiso de todos los sectores, con inclusión de las pequeñas comunidades dispersas en torno al lago y en sus islas, y favorecer la formalización de los actores económicos.

No obstante y a pesar de los esfuerzos del sector público y privado de ambos países y del apoyo de instituciones internacionales[28] , el desarrollo del turismo no es el tema prioritario de la agenda política binacional. Eso impide a ambos países potenciar un eje innovador de accionar sinérgico, complementario y cooperativo "que reemplace la actual lógica competitiva impulsada por los agentes del sector a ambos lados de la frontera, creyendo ver en las debilidades ajenas una oportunidad propia, cuando el producto debiera ser promocionado como un todo del que se beneficien ambos países"[29] .

Indudablemente, el alivio de la pobreza y la inclusión social, el desarrollo social y la participación interactiva, el logro de las metas del milenio y el bienestar de las poblaciones, la eficiencia económica, la valoración del patrimonio cultural y natural y la calidad ambiental, constituyen los grandes hitos del desarrollo.

Solo podrán lograrse si se opta por un desarrollo humano que reconozca a cada persona en su dignidad y capacidad de ser sujeto de su propio desarrollo[30] , con libertad. Eso significa, a la vez, reconocer desde un enfoque ecosistémico y centrado en el lago Titicaca que, de la comprensión de los múltiples aportes de los servicios ecosistémicos del lago, dependen las opciones de manejo y gestión.

Un desarrollo humano y sostenible requiere una gestión integrada que considere los servicios brindados por los ecosistemas vitales –servicios de base como el ciclo hidrológico, los ciclos de nutrientes; servicios de suministro en agua, alimentos, fibras; servicios de regulación y servicios culturales, entre otros– para el bienestar y la seguridad humana.

El binomio naturaleza-sociedad se mantiene y debe ser revisitado no solamente por las poblaciones, sino por los decisores para ayudarles a reconocer que el bienestar humano se ve afectado no solo por las brechas que existen entre la oferta y demanda de los servicios que prestan los ecosistemas[31] , sino también por la mayor vulnerabilidad de las personas, las comunidades y las naciones, debiendo optar por una gestión integrada de los ecosistemas productivos con el conjunto de los servicios que prestan.

28 Banco Mundial (2009). *Vías para alcanzar el Desarrollo Sostenible local del lago Titicaca*. Washington.
29 PNUMA (2011). GEO Titicaca. pp. 147-148.
30 Ver Manfred Max Neef (1993). *Desarrollo a escala humana*. Barcelona: Nordan e Icaria. En: http://www.max-neef.cl/download/Max-Neef_Desarrollo_a_escala_humana.pdf.
31 World Resources Institute (2003). *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación Resumen*.

Caso cuatro

La cuenca del río Sixaola[32]

Introducción

La cuenca binacional del río Sixaola pertenece a Costa Rica y Panamá. Se ubica en la confluencia del Caribe Sur costarricense y el Caribe Norte panameño. El área de drenaje de esta cuenca es de 2.848,3 km^2, de los cuales el 19% se encuentra en territorio de la República de Panamá y el 81% en la República de Costa Rica. En el año 2010, la población total de la cuenca alcanzaba 34.000 personas, de las cuales un 58% reside en Costa Rica y un 42% en Panamá.

El río Sixaola es utilizado para la navegación y para cubrir las necesidades básicas de algunas comunidades. Una de las problemáticas más relevantes en la cuenca binacional es la mala calidad del agua que se está suministrando a los usuarios, producto del manejo y tratamiento inadecuado del recurso, con impactos en elevadas tasas de mortalidad infantil y enfermedades diarreicas y de la piel.[33]

Marco legal

A efectos de mejorar la gobernanza de la zona fronteriza, en 1992 se firmó el Convenio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Panamá sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo y su anexo. Este Convenio busca ampliar, mejorar y profundizar las relaciones de cooperación en todos los campos, para contribuir significativamente al desarrollo y mejoramiento social, económico, comercial, ambiental y político en general de la región fronteriza, así como fortalecer el proceso de integración entre ambas naciones.

Entre los principales elementos que se logran identificar de este Convenio, sobresalen los siguientes:

1. Decreta la creación de una Comisión Binacional Permanente (CBP), conformada por representantes de las instituciones involucradas en los proyectos, de las gobernaciones de las provincias fronterizas y presidida por los ministros de planificación de cada Estado, siendo posible la delegación de la representación de la presidencia, en la secretaría ejecutiva correspondiente.

2. Las Partes del Convenio están facultadas para ejecutar conjuntamente programas, proyectos o actividades de pre inversión, inversión y asistencia técnica en la región fronteriza en los sectores agropecuario, obras públicas y transportes, salud, recursos naturales, régimen municipal, agroindustria, industria, educación, turismo, planificación y desarrollo rural integrado, así como en todos aquellos otros ámbitos que mutuamente acordaren en el futuro. Para cada programa se crea una Comisión Técnica Sectorial Binacional (CTSB), la cual cuenta con una Unidad Técnica Ejecutora Binacional (UTEB), encargada de dar ejecución y seguimiento a los proyectos respectivos.

3. Los planes de ejecución de los programas, proyectos o actividades relacionados con el Convenio deben ser suscritos tanto por el ministerio de planificación, como por el de relaciones exteriores de cada Estado.

32 Adaptado de: Peña Chacón, Mario y Perez de Madrid, Marta (2014). "Case Study: Up-scaling Adaptation in the Sixaola River Basin". In: Sanchez, Juan Carlos & Robert, Joshua (Eds.) *Transboundary Water Governance: Adaptation to Climate Change*. Gland, Switzerland: IUCN. xx + pp. 284.

33 Sanabria, Alfonso (2010). "La cuenca binacional del río Sixaola". En: UNESCO. *Construyendo Caminos de Conocimiento para un Futuro con Sostenibilidad Hídrica*. Programa Hidrológico Internacional. Disponible en: http://www.cich.org/publicaciones/Memoria-HELP-2011.pdf

4. El financiamiento para la ejecución de los proyectos puede ser aportado por los gobiernos o por organismos internacionales, por cooperación internacional u organizaciones no gubernamentales (ONGs).

5. El Convenio faculta a la Comisión Binacional Permanente para crear Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales (CTSB) así como Comisiones Técnicas Binacionales Especiales (CTSBE). A raíz de lo anterior, en 2007 nace la Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (CBCRS) que actualmente cuenta con su propio reglamento interno de funcionamiento y se encuentra en operación y funcionamiento.

La Comisión Binacional del Río Sixaola, según su reglamento, ostenta las siguientes funciones:

- Concertar y aprobar las políticas y estrategias operativas para el manejo integral de la cuenca y del proyecto.
- Promover el ordenamiento territorial y la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial Funcional de la Cuenca (PIOFT).
- Aprobar los Planes Operativos Anuales (POAs) preparados por la Unidad Técnica Ejecutora Binacional (UTEB) del proyecto.
- Velar mediante seguimiento y evaluación por la adecuada ejecución del presupuesto de inversiones concertadas, aprobado en el Plan Operativo Anual (POA).
- Revisar los informes anuales de ejecución física y estados financieros preparados por la UTEB del proyecto.
- Ser espacio y foro para la resolución de conflictos o controversias, aportando elementos que propicien consensos entre los diversos actores.
- Vigilar la gestión integrada de proyecto y sus vínculos de gestión con el Programa de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro y de la Cuenca del Sixaola.
- Otras que la gestión binacional del proyecto le demande. Para efectos de este proyecto, la Comisión Binacional Permanente delegará la aprobación de los Planes Operativos Anuales en la CBCRS.

Participación pública dentro de las instancias creadas por el Convenio

Tanto el mecanismo diplomático de canje de notas como el Reglamento de la Comisión Sectorial Binacional de la Cuenca del Río Sixaola prevén la participación en su seno de representantes de la "sociedad civil organizada en ambos países, incluyendo un representante por país de: a) asociaciones de productores; b) organizaciones o asociaciones de desarrollo comunal; y c) asociaciones empresariales." Asimismo, se prevé la participación de los gobiernos indígenas de cada uno de los Estados parte de la cuenca binacional.

A la vez, de conformidad con el Convenio Fronterizo y su respectivo Acuerdo Operativo, la Comisión Binacional Permanente procurará que las Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales diseñen un Plan Operativo Anual (POA) de los programas, proyectos y actividades previstos a ejecutar.

Estos POAs deberán conducirse de manera tal que protejan y promuevan la democracia, la participación pública, y aseguren la mayor participación posible de los ciudadanos o grupos de ciudadanos debidamente organizados, incluyendo a grupos indígenas de la zona, así como proceder conforme los mecanismos y la institucionalidad establecida en el Convenio Fronterizo, la constitución de cada país, los convenios internacionales suscritos y las leyes nacionales correspondientes.

Además, el régimen procurará: a) el acceso de dichos ciudadanos o grupos de ciudadanos a la información relacionada con los programas, proyectos y actividades realizadas conforme a los POAs, así como procurará mecanismos que garanticen la participación de éstos en las mismas; b) la información ha de ser transparente y

abierta, incluyendo aspectos económicos, técnicos y administrativos, promoviendo la cooperación e intercambio de información entre autoridades e instituciones públicas y privadas, locales, regionales, nacionales y binacionales; c) la participación activa, democrática y eficaz de la sociedad civil, grupos indígenas, mujeres, entidades privadas y demás organizaciones nacionales e internacionales presentes en la zona fronteriza, que busquen complementar las acciones y actividades desarrolladas al amparo del Convenio Fronterizo, de forma tal que la cooperación fronteriza resulte en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de los actores sociales e instituciones participantes y que aseguren la sostenibilidad de los cambios operados una vez concluidas las actividades, proyectos y programas de cooperación fronteriza, para lo cual se deben respetar y atender los mecanismos establecidos en el Convenio Fronterizo y su Anexo.

Por su parte, las Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales deben procurar la participación y representación de la sociedad civil organizada y que sean parte importante de los objetivos y acciones contemplados en los programas, proyectos y actividades de su competencia. Por su parte, las Unidades Técnicas Ejecutoras Binacionales deben coordinar y facilitar la participación de los sectores de la sociedad y otras Partes interesadas dentro de la ejecución de sus actividades.

Caso cinco

El acuífero **Guaraní**

Introducción

El acuífero Guaraní es un gran reservorio subterráneo de agua dulce que se encuentra ubicado en el centro-este de América del Sur, y que abarca un área de alrededor de 1.190.000 km^2 en Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina. El volumen hídrico que alberga se estima entre 30.000 a 40.000 km^3, cantidad de recurso notoriamente extensa que, a fines de graficar tal magnitud, suele resaltarse que alcanzaría para abastecer a la población mundial (6.000 millones) durante unos 200 años (100 litros/día/hab).

Su explotación es realizada principalmente en Brasil, donde se abastecen entre 300 y 500 ciudades y se contabilizan cerca de 2000 perforaciones de un total de 3.500 que se estiman en existencia.

En ese contexto, en el año 2004 los países de la región, mediante la Decisión MERCOSUR/CMC nº 25/04, constituyeron un Grupo *ad hoc* de Alto Nivel como foro auxiliar del Consejo del Mercado Común, con el objeto de elaborar un Proyecto de Acuerdo de los Estados Parte del Mercosur relativo al acuífero Guaraní, donde debían definirse aspectos vinculados a la propiedad del acuífero, la conservación del mismo y su uso.

Finalmente, tal Acuerdo fue suscripto por Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina el 2 de agosto de 2010. A la fecha, sin embargo, solo ha logrado la ratificación legislativa de Argentina y Uruguay, con lo que por el momento carece de vigencia.



Figura 3: Acuífero Guaraní
Fuente: Wikipedia, accedida en junio de 2014

Características y alcance del Acuerdo sobre el acuífero Guaraní

El Acuerdo sobre el acuífero Guaraní consta de 22 artículos y, dentro de sus consideraciones iniciales, refiere como antecedente diversos instrumentos internacionales –vinculantes y no vinculantes–. Resaltan entre ellos las Resoluciones 1803 (XVII) y 63/124 de la Asamblea General de UN, referidas, la primera a la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales y, la segunda al Derecho sobre los Acuíferos Transfronterizos. Pero también se mencionan las Declaraciones de Estocolmo (1972) y Río (1992), el Acuerdo sobre Medio Ambiente del Mercosur (2001) y el Tratado de la Cuenca del Plata (1969), entre otros. En su articulado define al "Sistema Acuífero Guaraní" como un recurso transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de los Estados parte, únicos titulares de ese recurso que ejercen el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del sistema, con el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del sistema acuífero Guaraní, y utilizar dichos recursos.

El Acuerdo estipula de manera expresa los principios del Derecho Internacional de Aguas al referir en general a los mismos (Art. 5), y al especificar la obligación de usar el recurso de manera múltiple, racional, sostenible y equitativa (Art. 4), de no causar perjuicios sensibles (Art. 6, 7, 11), de intercambiar información (Art. 8, 9, 10, 11), de conservar y proteger ambientalmente al sistema (Art. 4, 10), de cooperar (Art. 12, 13, 14), de negociar (Art. 16), y de solucionar pacíficamente los diferendos (Art. 19). De igual forma, el Acuerdo presenta un desarrollo institucional en el marco del Art. VI del Tratado de la Cuenca del Plata, en cuanto establece una comisión integrada por las Partes para coordinar la cooperación entre ellos para el cumplimiento de los principios y objetivos del Acuerdo (Art. 15).

Sin lugar a dudas este Acuerdo es una experiencia valiosa que, avanzando a partir del modelo propiciado por la Resolución 63/124 de Naciones Unidas, ha asumido un verdadero desafío de regulación y gestión. Basta la maduración política que permita la ratificación en Brasil y Paraguay para que se constituya como una experiencia efectiva que permita consolidar las lecciones que ya ha brindado su celebración.

Apéndices

Apéndice uno

Acuíferos transfronterizos[34]

Propósito

El propósito de esta sección es distinguir, desde una perspectiva jurídica, por qué las aguas subterráneas transfronterizas requieren de un marco normativo distinto del de las aguas superficiales transfronterizas.

Objetivos de aprendizaje

- Comprender por qué las aguas subterráneas transfronterizas deben tener de un marco jurídico distinto al de las aguas superficiales.
- Entender el régimen jurídico de las aguas subterráneas transfronterizas.

Introducción

El agua, como recurso, está constantemente bajo presión debido al aumento de la población global, el incremento en la demanda, la contaminación y los eventos relacionados con el cambio climático. Las aguas subterráneas son sujeto de estrés adicional debido a sus especiales características hidrogeológicas. Algunos de los principales retos se relacionan con la falta de información técnica y la incertidumbre de los arreglos legales e institucionales. Recientemente los acuíferos internacionales han ganado atención a nivel internacional, y el establecimiento de un marco regulatorio apropiado es un tema pendiente en la agenda internacional.

34 Adaptado de: Aguilar, G., e Iza, A., (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos Jurídicos e Institucionales*. Gland, Suiza: UICN.

1. ¿Qué es un acuífero?

Los acuíferos son unidades geológicas subterráneas de las cuales se pueden extraer cantidades significativas de agua. En lo que respecta al derecho aplicable a los acuíferos, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de Naciones Unidas los definió como una formación geológica permeable portadora de agua, sustentada en una capa menos permeable y el agua contenida en la zona saturada de la formación. Este concepto, junto a otros, ha sido tomado por la Asamblea de dicho organismo internacional mediante su Resolución A/RES/63/124 (ver cuadro).

Los acuíferos pueden estar conectados con los cuerpos de agua superficiales, lo que implica que pueden ser parte de una cuenca transfronteriza. Incluso puede ocurrir que un acuífero abastezca o sea recargado por varios cursos de agua y forme parte de varias cuencas al mismo tiempo. Además, tal y como ocurre con los cursos de agua, el acuífero puede ser transfronterizo, dependiendo únicamente para ello de que algunas de sus partes se encuentren en Estados distintos.

Pero también puede ocurrir que los acuíferos, fronterizos o no, no estén conectados a ningún curso de agua. Ese tipo de aguas son definidas como "aguas subterráneas confinadas" y no están contempladas hasta el momento en ningún tratado internacional.

De ahí la necesidad de contar con un sistema de reglas que tuviera por objeto la protección, conservación y gestión de los acuíferos transfronterizos.

La Resolución 63/124 de la Asamblea General de Naciones Unidas estipula los siguientes conceptos:

a) Se entiende por "acuífero" una formación geológica permeable portadora de agua, situada sobre una capa menos permeable, y el agua contenida en la zona saturada de la formación.

b) Se entiende por "sistema acuífero" una serie de dos o más acuíferos que están conectados hidráulicamente.

c) Se entiende por "acuífero transfronterizo" o "sistema acuífero transfronterizo", respectivamente, un acuífero o sistema acuífero que tenga partes situadas en distintos Estados.

d) Se entiende por "Estado del acuífero" un Estado en cuyo territorio se encuentra parte de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo.

e) La "utilización de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos" incluye la extracción de agua, calor y minerales y el almacenamiento y la eliminación de cualquier sustancia.

f) Se entiende por "acuífero recargable" un acuífero que recibe un volumen significativo de recarga hídrica contemporánea.

g) Se entiende por "zona de recarga" la zona que aporta agua a un acuífero, compuesta por el área de captación del agua pluvial y el área por la que esa agua fluye hasta un acuífero por escurrimiento sobre el terreno e infiltración a través del suelo.

2. Cuestiones jurídicas

Durante el 63° período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el 11 de diciembre de 2011, se aprobó por consenso la resolución A/RES/63/124 sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos.

La resolución hace un llamamiento a los Estados a que concierten "los correspondientes arreglos bilaterales y regionales para la adecuada gestión de sus acuíferos transfronterizos sobre la base de los principios enunciados en el proyecto de artículos" (anexos a la resolución).

Estos principios incluyen la cooperación de los Estados orientada a prevenir, reducir y controlar la contaminación de los acuíferos compartidos. A la vista de la importancia de estos "recursos invisibles", se invita a los Estados a considerar estos primeros artículos como base para la elaboración de convenios, aspecto que ha sido reiterado en 2011 mediante la Resolución 66/477 de la Asamblea General de la ONU.

El Derecho de los acuíferos transfronterizos es un paso concreto hacia un escenario de paz en materia de recursos hídricos subterráneos compartidos. Hasta la referida Resolución 63/124, no existía ningún instrumento en el Derecho Internacional que proporcionara una serie completa de soluciones y orientaciones para la gestión sostenible y pacífica de los acuíferos transfronterizos.

3. La regulación de los acuíferos y aguas subterráneas en otros instrumentos jurídicos internacionales

Se pueden encontrar referencias a las aguas subterráneas también en el Convenio de Helsinki, suscripto en 1992. Según su articulado, el Convenio tiene por objeto prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo sobre las aguas compartidas, definidas como aquellas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados.

Por ello, cualquier tipo de agua subterránea es objeto de regulación dentro del marco normativo del Convenio. Es decir, la normativa específica sobre el principio precautorio, el principio de quien contamina paga, y el general de desarrollo sostenible, así como aquellos –ya analizados en la sección correspondiente de esta publicación–, son todos imperativos para los Estados parte con relación a los acuíferos que comparten entre sí.

Siempre en el contexto de la Unión Europea, la Directiva Marco de la Unión Europea sobre el agua, tal y como se apuntó previamente, define obligaciones[35] específicas que los Estados deben de implementar. Los Estados miembros tienen la obligación de definir sus cuerpos de agua subterráneos conforme a los criterios específicos señalados por la directiva; también deben establecer registros de áreas protegidas dentro de las cuencas hidrográficas relacionadas con aguas subterráneas; deben establecer un sistema de monitoreo de agua subterránea, dependiendo de factores químicos y cuantitativos; desarrollar un sistema de gestión de cuencas que incluya un resumen de las actividades humanas que deterioran e impactan en el estado de las aguas subterráneas; y, finalmente, para el año 2009 deben haber establecido un programa de medidas para alcanzar los objetivos ambientales establecidos por la directiva, que debió estar completamente operativo a finales del 2012. Medidas básicas conforme la Directiva incluyen entre otras, el control de la extracción del agua subterránea, controles sobre recargas artificiales de los acuíferos, contaminación de nacientes y fuentes, así como responsabilidad por descarga de contaminantes.

35 Directiva 2000 / 60 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (L 327/1) el 22 de diciembre de 2000.

¿Uno o dos regímenes distintos frente a los acuíferos transfronterizos?

La Convención sobre los cursos de agua de 1997, en el apartado a) de su Artículo 2, define el curso de agua como un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, "en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común". Expertos hidrogeólogos del Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO identificaron que el ámbito de aplicación de la Convención y de otros instrumentos de Derecho Internacional de Aguas no incluía el concepto de "sistema acuífero" ni de "aguas subterráneas confinadas".

En virtud de ese vacío normativo surgió la necesidad de desarrollar un proyecto normativo enfocado en los acuíferos transfronterizos, preparado por la Comisión de Derecho Internacional, y que dio pie a la Resolución No. 63/124 sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, adoptada por la Asamblea General en diciembre de 2008. A partir de entonces, dicha Resolución se convierte en la guía normativa aplicable a todos los acuíferos y sistemas acuíferos transfronterizos, tanto si están conectados hidráulicamente con cursos de agua internacionales como si no lo están.

Las aguas subterráneas que se regirán por la Convención sobre los cursos de agua de 1997, de conformidad con el apartado a) de su Artículo 2, son aquellas que "en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario (con las aguas de superficie) y que normalmente fluyen a una desembocadura común". Y podría ser que en virtud del sistema acuífero específico, exista la posibilidad de que esas aguas subterráneas deban regirse igualmente por el proyecto de artículos.

Por consiguiente, para cada caso concreto, si el proyecto de artículos se convierte en un instrumento jurídicamente vinculante, será necesario determinar la relación existente entre el presente proyecto de artículos y la Convención de 1997.

Esto se debe a que no hay una paridad exclusiva entre el sistema de aguas de superficie y las subterráneas, pues existe la posibilidad de que un acuífero abastezca sustancialmente a uno o varios cursos de agua. Por un criterio de utilidad y de congruencia corresponde regular en forma distinta al acuífero de la cuenca transfronteriza.

4. Principios rectores

El principio de **utilización equitativa** es considerado uno de los pilares sobre los cuales descansa el régimen jurídico que gobierna la utilización de los acuíferos transfronterizos.

Según el Artículo 4 del proyecto de artículos aprobado en la referida Resolución 63/124:

"Los Estados del acuífero utilizarán los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos con arreglo al principio de utilización equitativa y razonable, como sigue:

a) Utilizarán los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos de una manera compatible con la distribución equitativa y razonable de los beneficios obtenidos entre los Estados del acuífero en cuestión.

b) Tratarán de elevar al máximo los beneficios a largo plazo derivados del uso del agua contenida en ellos.

c) Elaborarán, individual o conjuntamente, un plan global de aprovechamiento teniendo en cuenta las necesidades presentes y futuras, así como las fuentes alternativas de agua, de los Estados del acuífero.

d) No utilizarán un acuífero o sistema acuífero transfronterizo recargable hasta un grado que impida la continuación de su funcionamiento efectivo".

En este contexto, este principio es acompañado por **el deber de no causar daño**. Este principio es desarrollado en el proyecto de artículos, en su numeral sexto, el cual establece que:

"1. Al utilizar un acuífero o sistema acuífero transfronterizo en su territorio, los Estados del acuífero adoptarán todas las medidas apropiadas para prevenir que se cause un daño sensible a otros Estados del acuífero o a otros Estados en cuyo territorio se halle situada una zona de descarga.

2. Al emprender actividades diferentes de la utilización de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo que tengan o puedan tener un impacto en ese acuífero o sistema acuífero transfronterizo, los Estados del acuífero adoptarán todas las medidas apropiadas para prevenir que se cause un daño sensible a través de este acuífero o sistema acuífero a otros Estados del acuífero o a otros Estados en cuyo territorio se halle situada una zona de descarga.

3. Cuando, no obstante, se cause un daño sensible a otro Estado del acuífero o a un Estado en cuyo territorio se halle situada una zona de descarga, el Estado del acuífero cuyas actividades causen tal daño deberá adoptar, en consulta con el Estado afectado, todas las medidas de respuesta apropiadas para eliminar o mitigar ese daño, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones de los Artículos 4 y 5."

La **cooperación** también es vista en el proyecto de artículos como principio rector, en tanto establece los lineamientos de acción voluntaria de los Estados soberanos, a través de los cuales se puede implementar el principio de utilización equitativa y razonable, así como la obligación de no causar daño sensible. En ese sentido, el Artículo 7 establece que:

1. "Los Estados del acuífero cooperarán sobre la base de la igualdad soberana, la integridad territorial, el desarrollo sostenible, el provecho mutuo y la buena fe, a fin de lograr una utilización equitativa y razonable y una protección adecuada de sus acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos.

2. "(...) los Estados del acuífero procurarán establecer mecanismos conjuntos de cooperación".

Los deberes procesales para materializar dicho principio incluyen: el deber de notificación previa, el intercambio de información, la consulta y la negociación.

Otro mecanismo de suma importancia a través del cual se materializa la cooperación es la suscripción de acuerdos y arreglos bilaterales y regionales, tema que abarca el proyecto normativo en su Artículo 9, según el cual:

"A los efectos de la gestión de un determinado acuífero o sistema acuífero transfronterizo, los Estados del acuífero procurarán concertar acuerdos o arreglos bilaterales o regionales entre sí. Dichos acuerdos o arreglos se podrán concertar respecto de todo un acuífero o sistema acuífero o de cualquiera de sus partes, o de un proyecto, programa o utilización determinados, salvo en la medida en que el acuerdo o arreglo pueda afectar negativamente, en grado significativo, a la utilización del agua de dicho acuífero o sistema acuífero por parte de otro u otros Estados del acuífero sin el expreso consentimiento de éstos."

Finalmente, en virtud de la importancia de los ecosistemas y de los servicios que éstos proveen, el proyecto de artículos consideró la importancia de desarrollar una normativa para su protección y gestión sostenible, estableciendo que:

"Los Estados del acuífero adoptarán todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los ecosistemas que estén situados en sus acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos o dependan de los mismos, incluidas medidas para garantizar que la calidad y cantidad de agua retenida en un acuífero o sistema acuífero, así

como la vertida por conducto de sus zonas de descarga, sean suficientes para proteger y preservar esos ecosistemas."

En conclusión, los principios rectores en el proyecto de artículos tienen una doble función: por una parte, son entendidos como obligaciones jurídicas en tanto forman parte del cúmulo de normas que deben regir y gobernar la conducta de los Estados con relación a los acuíferos transfronterizos como parte de la cuenca extendida por dos o más países; por otra, son entendidos como deberes de los Estados quienes tienen cierto nivel de discrecionalidad con respecto a su aplicación.

5. La práctica estatal

En la práctica, los Estados recurren a diversos tipos de cooperación formal e informal para la gestión de acuíferos transfronterizos. No obstante lo anterior, la experiencia demuestra que hasta la fecha se han mantenido particularmente reticentes a formalizar acuerdos específicos en esta materia. Esto ocurre a pesar de los avances en el desarrollo, atención e información disponible sobre las características especiales de los acuíferos transfronterizos.

En cuanto a la formalización de la cooperación, se presentan dos situaciones claramente definidas:

- Existe un recelo relacionado con la soberanía territorial de los Estados, de forma tal que éstos continúan dilatando y evadiendo la conclusión de acuerdos vinculantes sobre acuíferos transfronterizos;

- Tratar la materia de acuíferos transfronterizos como independiente, pero conexa a la discusión y, eventualmente, al desarrollo de instrumentos jurídicos internacionales sobre cursos de agua internacionales, parece ser una noción aceptada relativamente.[36]

Ejemplos prácticos

Existen muy pocos tratados y acuerdos específicos que provean reglas para el desarrollo, la gestión y la protección de acuíferos compartidos por uno o más Estados.

El cantón de Ginebra, en Suiza, y el departamento de Savoya Superior, en Francia, desarrollaron en 1997 un acuerdo para la protección, uso y recarga del acuífero compartido de Ginebra. Este acuerdo prevé la creación de una comisión conjunta compuesta por seis miembros (tres suizos y tres franceses) de los cuales al menos cuatro deben ser expertos en temas de agua.

La comisión prepara un plan anual para el uso del agua subterránea y propone medidas para regular el control de la contaminación. Además aprueba o rechaza cualquier asunto relacionado con la extracción del agua subterránea. La comisión ejerce también funciones de control y fiscalización sobre el acuífero. Nótese que este nivel de cooperación en la gestión de un acuífero transfronterizo es una excepción a nivel mundial.

Un ejemplo menos sofisticado de cooperación es el que México y los Estados Unidos de Norteamérica alcanzaron en 1973, tras un acuerdo sobre limitaciones anuales específicas a la extracción de agua subterránea en el territorio de ambos Estados, a lo largo de ocho kilómetros del límite internacional entre Arizona y Sonora.

El acuerdo requiere que los dos Estados se consulten mutua y previamente en el supuesto de avalar nuevos desarrollos o de modificar sustancialmente, ya sea la superficie o el agua subterránea, en el propio territorio. Este acuerdo existe y fue facilitado dentro del marco de un acuerdo general entre ambos Estados, por medio del cual se creó la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos. El agua subterránea en el área fronteriza ha sido incluida progresivamente dentro del ámbito de acción de la comisión encargada por velar por la aplicación del tratado.

36 Daibes-Murad, F. (2005). A *New Legal Framework for Managing the World´s Shared Groundwaters*. IWA Publishing.

Apéndice dos

Pueblos indígenas

Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo

En los procesos de construcción de acuerdos sobre aguas internacionales que correspondan a cuencas que incluyan territorios donde se asientan pueblos originarios, los Estados partes deben aplicar las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Por consiguiente, los Estados deben prestar especial atención sobre tales casos en aquellos supuestos en que se prevea que las disposiciones del instrumento jurídico internacional pueden limitar o modificar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre aguas objeto de la negociación internacional, y particularmente garantizar el derecho humano a la consulta previa, informada y consensuada.

El **Artículo 6** del Convenio dice literalmente:

"**1.** Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a. consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b. establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c. establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán ejecutarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas".

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 27 de junio de 2012, en el caso "Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador"

"Es por todo lo anterior que una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal, es justamente el reconocimiento de su derecho a la consulta, el cual está reconocido en el Convenio Nº 169 de la OIT, entre otros instrumentos internacionales complementarios (Cfr. Caso del Pueblo Saramaka, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 134. Asimismo, véase Convenio Nº 169 de la OIT, Artículos 6 y 17, y Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículos 19, 30.2, 32.2 y 38)".

Apéndice tres

Algunos **hitos** sobre aguas internacionales

1. Naciones Unidas

El interés de Naciones Unidas sobre el derecho de las aguas y cuencas internacionales, compartidas o transfronterizas, ha sido parte de los temas considerados en conferencias mundiales y otros eventos copatrocinados por sus agencias. Su abordaje en términos jurídicos y legales ha sido encomendado a la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, cuyo trabajo ha producido informes sustantivos y, fundamentalmente, dos textos:

Link de interés

www.un.org/waterforlifedecade

a) **La Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, aprobada en 1997.** Adoptada en base al informe de la Comisión de Derecho Internacional presentada durante el 46º período de sesiones, Capítulo III El Derecho de los Usos de los Cursos de Aguas Internacionales para fines Distintos a la Navegación. Suplemento No. 10 A/49/10.

Link de interés

Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos a la Navegación:
http://www.un.org/law/lindex.htm
Informe/Anuario de la CDI:
http://www.un.org/law/ilc/index.htm
legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybk-volumes(s)/ILC_1997_v2_p1_s.pdf

b) **Resolución sobre el Derecho de los Acuíferos Transfronterizos, adoptada por la Asamblea General en 2008, A/63/124.** Sobre los acuíferos transfronterizos, Proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, y Resolución A/66/104, adoptada en 2011.

Link de interés

Resolución A/RES/63/124:
http://www.un.org/es/ga/63/resolutions.shtml
Resolución A/RES66/104:
http://www.un.org/es/ga/66/resolutions.shtml

c) **Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua (Mar de Plata, 1977).** La temática de las aguas internacionales, compartidas o transfronterizas, se refleja expresamente en la Declaración y el Plan de Acción adoptados en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua (Mar de Plata 1977). La Declaración destaca el derecho de cada Estado que comparte recursos hídricos con otro a la utilización equitativa como un medio para promover vínculos de solidaridad y cooperación; asimismo, el Plan de Acción propone medidas concretas para los Estados que comparten aguas.

Link de interés

Sobre las Conferencias de Mar del Plata, Dublín y otras: **www.eclac.org/publicaciones/xml/0/4480/lcr1865s.pdf**

d) **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Agua y Medio Ambiente (Dublin, 1992).** Realizada entre el 26 y el 31 de enero de 1992, resalta por ser el ámbito en el que se adoptó la Declaración sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, documento que expone los denominados "Principios de Dublín", de fuerte influencia en la elaboración de las concepciones de la GIRH.

e) **Informes de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo.** Los informes de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, preparados por UNESCO, "Agua para todos, Agua para la Vida" (2003), "El agua, una responsabilidad compartida" (2007), "El agua en un mundo en constante cambio" (2009) y "Gestionar el agua en un contexto de incertidumbre y riesgo" (2012), destacan la importancia de la cooperación entre Estados. Particularmente, la segunda parte del Capítulo 11, "Agua y Geopolítica", del Informe "El agua, una responsabilidad compartida" se refiere específicamente a la gestión de las aguas transfronterizas.

Link de interés

El contenido de los informes puede consultarse en: **http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/water/wwap/publications/**

f) **El Informe sobre Desarrollo Humano 2006.** Preparado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, titulado "Mas allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua", dedica el capítulo 6 a la gestión de las aguas transfronterizas.

Link de interés

Informe PNUD Desarrollo Humano 2006: **http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2006**

2. Centro del Agua UN-Water

Como parte del Programa Hidrológico Internacional (PHI), UNESCO ha publicado diversos estudios sobre el tema de las aguas internacionales, entre los cuales se destacan los siguientes:

Link de interés

http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001397/139794e.pdf.

a) **Sharing Transboundary Waters. An Integrated Assessment of Equitable Entitlement: The Legal Assessment Model** (2005). Documento Técnico Nº 74, escrito por Patricia Wouters *et al.*

b) **Transforming Potential Conflict into Cooperation Potential: The Role of International Law** (2003). Documento técnico Nº 2 escrito por Sergei Vinogradov, Patricia Wouters y Patricia Jones.

Link de interés

http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001332/133258e.pdf.

c) **UN Water Convention User´s Guide** (2013), escrita por Alistair Riue-Clarke, Ruby Moynihan y Bjorn-Oliver Magsig, publicada por el Centro del Agua de UNESCO y la Universidad de Dundee, Escocia.

Link de interés

http://db.tt/uU0yQYMj

3. Convenio CEPE

El **Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales** fue adoptado en Helsinki, (Finlandia) en 1992, y entró en vigor en 1996. Es conocido también como el Convenio del Helsinki o el Convenio del Agua y, tras casi 20 años de aplicación, ha probado ser una herramienta legal útil y efectiva, que además se aplica en armonía con numerosos convenios bilaterales y directivas emitidas por la Unión Europea, así como con otros convenios regionales relativos a la participación y a la evaluación ambiental.

Link de interés

www.boe.es/boe/dias/2000/04/04/pdfs/A13849-13857.pdf

4. Propuestas de otras organizaciones

a) **Asociación de Derecho Internacional** –ILA por sus siglas en inglés– (Bruselas, Bélgica, 1873) destaca las denominadas Normas de Helsinki (1966) sobre aguas superficiales; las Normas de Montreal (1982) relativas a la contaminación; y las Normas de Seúl (1986) referidas a las aguas subterráneas.

Link de interés

http://www.ila-hq.org/

b) **Instituto de Derecho Internacional** (IDI) (Gand, Bélgica, 1873) destaca por los aportes planteados en la Resolución de Madrid (1911), relativa a la regulación de las aguas de los cursos de agua para usos distintos a la navegación; en la Resolución de Salzburgo (1961) sobre el derecho de los Estados respecto al uso de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación; y en la Resolución de Atenas (1979) sobre contaminación de ríos y lagos.

Link de interés

http://www.idi-iil.org

c) **Foro Mundial del Agua.** El Consejo Mundial del Agua, entidad intergubernamental que organiza, a partir de 1997, los Foros Mundiales del Agua: Marrakech 1997, La Haya 2000, Kioto 2003, México 2006, Estambul 2009, y Marsella 2012. En estos foros se abordan múltiples temas y, entre ellos, el de las aguas internacionales, transfronterizas o compartidas. Se destaca el Foro de Marsella (2012) durante el cual se presentó el "Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas de ríos, lagos y acuíferos", patrocinado por INBO, GWP, UNECE, UNESCO, GEF y la Agencia Francesa de Agua y Ambiente.

Link de interés

http://www.worldwatercouncil.org/es/

d) La **Asociación Mundial para el Agua** (Global Water Partnership-GWP) es una red internacional de organizaciones involucradas en el manejo de los recursos hídricos, creada para fomentar la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

Link de interés

www.gwp.org

Apéndice cuatro

Guía de facilitadores

A continuación se proporcionan algunas recomendaciones para llevar adelante un curso sobre Derecho Internacional de Aguas. Vale mencionar que el contenido central del curso debiera estar cubierto en los cuatro capítulos de este manual.

Recomendaciones clave para un curso exitoso

- El enfoque del curso debiera ser **participativo**. Las presentaciones deben combinar la presentación del facilitador y la contribución de los participantes. La experiencia de los participantes es importante para maximizar el beneficio de la capacitación, aprovechando la experiencia local y creando un vínculo más fuerte entre el grupo. Se recomienda que aproximadamente un 50% del tiempo del curso consista en ejercicios, trabajos grupales y espacios de diálogo. La participación puede tomar las siguientes formas:
  - Preguntas específicas a los participantes.
  - Casos de estudios presentados por los participantes.
  - Diversas actividades participativas grupales e individuales.
- La calidad del curso tiende a mejorar si en la selección de los participantes se toma en cuenta el **balance de género y la diversidad** de países e instituciones representadas. Además, esto cumple con un principio fundamental de equidad e igualdad de oportunidades.
- La experiencia también se beneficia de las **múltiples miradas** sobre la temática que puedan existir, tanto en el grupo de participantes como en el equipo de facilitadores. Las divergencias de opinión en una temática tan compleja son un saludable reflejo de la realidad y proporcionan la oportunidad al grupo para intentar integrar visiones diversas en pos de un objetivo compartido.
- El contenido de cinco días de curso puede ser un tanto abrumador para algunos participantes, por lo que se recomienda que haya tres cortes durante cada día (dos de café y uno para el almuerzo). Se recomienda también intercalar las sesiones de presentación con **espacios de diálogo** para abordar preguntas y temáticas que no pudieron ser abordadas de forma completa en las sesiones anteriores.
- De ser posible, se recomienda también circular el **material del curso** con los participantes una semana antes de su inicio, para que los que tengan tiempo puedan prepararse mejor y así enriquecer su experiencia durante el curso. Incluido en el material se recomienda elaborar una **ficha resumen de sesión** para cada sesión del curso (ver ejemplo en la página 89).

En las páginas siguientes se presenta el programa sugerido para un curso de cinco días.

Programa Curso Derecho INternacional de Aguas *(sugerido)*

DÍA /HORA	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
	INTRODUCCIÓN	FACILITANDO LA COOPERACIÓN TRASFRONTERIZA DE AGUAS	MECANISMOS Y NORMAS	HERRAMIENTAS DE IMPLEMENTACIÓN	DEL COMPROMISO A LA ACCIÓN
8:30 - 9:00	1. Apertura	Repaso del día anterior	Repaso del día anterior	Repaso del día anterior	Repaso del día anterior
09:00 - 09:45	2. Introducción: Objetivos, agenda, expectativas	9. Dinámica grupal. Percepción de los problemas fundamentales a nivel de aguas internacionales	15. Mecanismos institucionales formales	19. Gobernabilidad	25. Resolución de conflictos
09:45 - 10:45	3. ¿Por qué es importante la gestión de cuencas transfronterizas?	10. Respuesta del Derecho Internacional a esas inquietudes		20. Mecanismos institucionales no formales	26. Derecho Internacional de las Aguas, gestión de recursos hídricos e integración regional
10:45 - 11:00	Café	Café	Café	Café	Café
11:00 - 12:00	4. Derecho Internacional de las Aguas, Derecho Nacional y GIRH	11. Trabajo de grupo: Análisis de tratados	16. Acceso a la información, la participación pública y la justicia ambiental	21. Gestión de cursos de agua transfronterizos con GIRH. Aguas subterráneas 22. Presentación de caso	27. Ejercicio de roles: Exposición de equipos
12:00 - 13:00	5. Derecho Internacional de las Aguas y sistemas legales en América Latina. Evolución del Derecho Internacional de las Aguas		17. Ejercicio de roles	23. Herramientas prácticas de cooperación para la implementación: Del compromiso a la acción	28. Mensajes finales y cierre del curso. Evaluación del curso
13:00 - 14:00	Almuerzo	Almuerzo	Almuerzo	Almuerzo	Almuerzo
14:00 - 15:00	6. Propuesta metodológica para el análisis de tratados internacionales	12. Presentación de caso	Ejercicio de roles (cont.)	24. Ejercicio de roles: Preparación de presentaciones	
15:00 - 15:45	7. Principios del Derecho Internacional de Aguas	13. Espacio de diálogo			
15:45 - 16:00	Café	Café	Café	Café	
16:00 - 17:00	8. Espacio de diálogo. Identificación de preguntas y mensajes clave	14. Aplicación de normas y convenios sobre aguas internacionales en América Latina. Solución de diferendos y jurisprudencia internacional	18. Presentación de caso	Tarde libre	

Apéndice cinco
Glosario

Acuífero. Formación geológica permeable portadora de agua, situada sobre una capa menos permeable, y el agua contenida en la zona saturada de la formación.

Sistema acuífero. Una serie de dos o más acuíferos que están conectados hidráulicamente. (*Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos* A/RES/63/124 de 2009 - Artículo 2).

Acuífero transfronterizo. Un acuífero atravesado por un límite común. (ILA (1989). *Modelo de acuerdo sobre acuíferos transfronterizos*. Bellagio. Artículo 1.)

Aguas compartidas. Hace referencia a los cursos de agua como recursos naturales compartidos entre más de un Estado. La expresión "recursos naturales compartidos" para referirse a los cursos de agua compartidos por dos o más Estados, fue utilizada por la *Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas* desde 1980, en base al proyecto propuesto por el relator Stephen M. Schwebel, donde el agua constituía un "recurso natural compartido" "en la medida en que la utilización del agua de un sistema del curso de agua de un Estado afectara el uso de las aguas de ese sistema en el territorio de otro Estado del sistema". Sin embargo, a partir de 1984, con las labores del tercer relator, Jens Evensen, se suprimió la referencia expresa a "recursos naturales compartidos". (Ver definición de "recursos naturales compartidos".)

Aguas transfronterizas. Se refiere a las aguas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados. En el caso de las aguas transfronterizas que desembocan directamente en el mar, el límite de dichas aguas lo constituye una línea recta trazada a través de sus respectivas desembocaduras entre puntos de la línea de bajamar de sus orillas. (*Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales*, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992).

Costumbre. Está constituida por la conducta constante y uniforme de los Estados, junto con su convicción de que la naturaleza obligatoria de dicha conducta es de conformidad con una norma judicial. (Art. 38 del *Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia*, la reconoce como la segunda fuente del Derecho Internacional).

Cuenca hidrográfica internacional. Zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados y está demarcada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común. (ILA,1966. *Reglas de Helsinki*. Regla N.2.)

Curso de agua internacional. De acuerdo al Artículo 2 de la *Convención de Nueva York* de 1997 (aprobada y ratificada), un "curso de agua" es un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común. Se considera "curso de agua internacional" cuando alguna de sus partes se encuentra en Estados distintos.

Daño sensible. De acuerdo a la *Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas* (Anuario de la CDI 1996, vol II, p. 119) el significado de la palabra "sensible" (*significant*), aunque carece de ambigüedades que deben ser precisadas en cada caso concreto según las consideraciones de hecho, es algo más que detectable pero sin que llegue a alcanzar el nivel de grave o sustancial. "El daño debe producir un efecto realmente perjudicial en esferas como, por ejemplo, la salud humana, la industria, los bienes, el medio ambiente o la agricultura de otros Estados. Esos efectos perjudiciales deben poder medirse con criterios reales y objetivos". (Ver la definición de "Obligación de no causar daño sensible".)

Derecho Internacional. Sistema de disposiciones jurídicas –normas y principios generales, normas substantivas y de procedimiento– que gobiernan las relaciones entre los Estados en áreas diversas de la actividad humana, como el comercio internacional, las actividades marítimas y del espacio exterior, la protección ambiental, así como el acceso y el uso de los recursos naturales transfronterizos. (Jennings, R. y Watts, A., 1996).

Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH). La GIRH es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales (GWP, p.24).

Gobernabilidad. La buena gobernabilidad se define como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa de manejar los asuntos de un país en todos los niveles, y ello comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales la ciudadanía y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (PNUD, 2002: 10). Comprende, entre otras, normas para formular y planificar políticas estratégicas; para definir derechos de propiedad, uso y aprovechamiento; asignación de recursos y presupuestos; regulación y control de usuarios de agua y de proveedores de servicios, control de externalidades y otras formas de falla del mercado; coordinación y consulta entre los diferentes actores sectoriales y a través de las fronteras jurisdiccionales; resolución de conflictos y arbitraje; y respeto a las funciones básicas (Colom (2003). *Gobernabilidad eficaz del agua: Acciones conjuntas en Centro América*. p.4 – GWP (2009). *Financiamiento y Gobernabilidad del Agua*. pp. 14 y 15).

Instituciones. En un sentido amplio, se entiende por instituciones a las normas y costumbres imperantes en una sociedad que son conocidas por todos los que participan de ésta. Las instituciones pueden ser formales –cuando se han plasmado normativamente, generalmente por escrito– o informales –conducta y convenciones que provienen de costumbres o tradiciones–. Dentro de las instituciones formales, destacan las conformaciones orgánicas de tipo burocrático.

Impacto transfronterizo. Se refiere a cualquier efecto adverso importante que una modificación del Estado de las aguas transfronterizas causada por una actividad humana, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de una Parte, pueda producir sobre el medio ambiente en una zona bajo jurisdicción de otra Parte. Entre los efectos sobre el medio ambiente figuran los que afectan a la salud y seguridad humanas, la flora, la fauna, el suelo, la atmósfera, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras físicas, o a la interacción entre dichos factores. También comprende los efectos sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas derivadas de las alteraciones de dichos factores. (*Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales*, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992).

Obligación de no causar daño sensible. Es un principio del Derecho Internacional de Aguas que los Estados, al utilizar un curso de agua internacional en sus territorios, adoptarán todas las medidas apropiadas para impedir que se causen daños sensibles a otros Estados del curso de agua (Art. 7 de la *Convención de Nueva York sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*.) (Ver además "Daño sensible".)

Recursos naturales compartidos. Los recursos naturales se consideran compartidos cuando existe una inevitable interdependencia entre el empleo de un bien por parte de un Estado y las condiciones de ese bien y sus aprovechamientos en otro Estado, de modo que existe sobre los mismos un interés común de dichos Estados. La *Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 3281 – Carta de Derecho y Deberes Económicos de los Estados*– de 1974, ha expresado a la vez que ha reconocido que todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente sobre sus recursos naturales: "En la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que no cause daños a los legítimos intereses de los otros".

Partes ribereñas. Se entenderán las partes limítrofes de las mismas aguas transfronterizas. (*Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales*, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992).

Principio precautorio, de precaución o cautela. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente las medidas de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas efectivas para impedir la degradación del medio ambiente. (ONU (1992). *Declaración de Río*, Principio 15)

Seguridad hídrica. Se refiere a garantizar que los ecosistemas de agua dulce y costeros, así como los relacionados con éstos, están protegidos y mejorados; que se promueven el desarrollo sostenible y la estabilidad política; que todas las personas tienen acceso a suficiente agua, a un costo asequible, para desarrollar una vida saludable y productiva; y que las personas vulnerables están protegidas de los riesgos relacionados con el agua. (*Declaración Ministerial del Segundo Foro Mundial del Agua*, 2000)

Tratado, convención, acuerdo, protocolo. La *Convención de Viena* de 1969 establece que se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Dentro de los tratados, suelen diferenciarse algunas especies como las convenciones o protocolos. El término "convención" se empleaba en el siglo XIX para los acuerdos bilaterales, pero actualmente se utiliza generalmente para los tratados multilaterales formales con un amplio número de partes. El término "protocolo" tiene las mismas características jurídicas que un tratado, pero se usa a menudo para describir acuerdos que enmiendan, complementan o aclaran un tratado multilateral.

Uso equitativo y razonable. El principio de utilización equitativa y razonable requiere que los Estados ribereños actúen de manera tanto equitativa como razonable cuando utilizan, desarrollan o protegen un curso de agua internacional (*Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, supra, n. 93, en Artículo 5.)

