

Gobernanza de aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales

Grethel Aguilar y Alejandro Iza



Gobernanza de aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales

Grethel Aguilar y Alejandro Iza

La designación de entidades geográficas y la presentación del material de este libro no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UICN o del Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo (BMZ) respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o área, o de sus autoridades, o referente a la delimitación de sus fronteras y límites.

Esta publicación ha sido posible gracias a la generosidad del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Publicado por: UICN, Oficina Regional de Mesoamérica. San José, Costa Rica.

Derechos Reservados: © 2006 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales, sin permiso escrito previo de parte de quien detenta los derechos de autor con tal de que se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para venderla o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Citación: Grethel Aguilar Rojas y Alejandro O. Iza (Autores) (2006). *Gobernanza de aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales*. UICN-Mesoamérica.

xiv + 200 pp.

ISBN-10: 2-8317-0922-9

ISBN-13: 978-2-8317-0922-2

Diseño de cubierta: Mónica Schultz / Renzo Pigati

Fotografía de cubierta: Gabriela Hernández

Producido por: Masterlitho S.A.

Disponible en: Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza.

Tel: ++49 228 2692 231

Fax: ++49 228 2692 250

Dirección: Godesberger Allee 108-112, 53175 Bonn, Alemania.

Email: ELCSecretariat@iucn.org

www.iucn.org/themes/law

Unión Mundial para la Naturaleza, Oficina Regional para Mesoamérica

Tel: (506) 241 0101

Fax: (506) 240 9934

Dirección: 146-2150 Moravia, Costa Rica

Email: derecho.ambiental@iucn.org

www.iucn.org/mesoamerica

También existe a disposición un catálogo de las publicaciones de la UICN.

Este libro ha sido impreso en papel couche 90 grs (páginas interiores) y couche 250 grs. (portada).

Índice

Agradecimientos	5
Prólogo	7
Introducción	9
Preguntas clave.....	11
Capítulo 1: El espacio en movimiento.....	15
1. Componentes del espacio.....	15
2. Cuencas compartidas, transfronterizas e internacionales	19
3. Ámbito de aplicación del concepto de cuenca compartida	26
Capítulo 2: De principios a herramientas.....	29
1. Fuentes del derecho internacional de aguas	29
2. Teorías sobre los usos de las aguas de las cuencas compartidas.....	30
3. Principios generales del derecho internacional de aguas.....	31
4. Facultades y deberes de los Estados	34
Capítulo 3: De acuerdo con los acuerdos	39
1. Contexto global.....	39
2. Tratados y convenios relativos a cuencas compartidas.....	43
3. Contexto regional centroamericano.....	55
Capítulo 4: Repensando las instituciones.....	63
1. Marco institucional para el manejo de las cuencas compartidas	63
2. Manejo integrado de cuencas compartidas.....	73
3. Manejo de conflictos	74
Capítulo 5: La dinámica del cambio	79
1. Negociación y toma de decisiones	79
2. Participación pública.....	83
3. Evaluación del impacto ambiental	85
4. Conservación de los ecosistemas	90

Capítulo 6: Casos relevantes	99
1. Caso del Río Oder.....	99
2. Caso del Lago Lanós	100
3. Caso del Delta del Río Helmand	102
4. Caso del Río San Juan.....	103
5. Caso del Hundimiento del Río Danubio.....	104
6. Caso Gabcikovo-Nagymaros.....	106
Capítulo 7: Respuestas breves	109
Conclusión	123
Bibliografía	127
Anexo 1: Tratados e instrumentos relativos a aguas compartidas	133
Anexo 2: Algunos lineamientos para la elaboración de un plan de manejo integrado de cuencas compartidas.....	197

Agradecimientos

Reconocemos especialmente el aporte de Alejandro Jiménez al Capítulo I; de Marianela Cedeño Bonilla por su cooperación en la producción de este libro; de Rocio Córdoba Muñoz, por sus insumos técnicos, por estimularnos y entusiasmarlos en la preparación de este libro y a la Unidad de Comunicaciones, todos parte de un equipo de profesionales comprometidos con el tema del agua de la UICN Mesoamérica.

Vaya un agradecimiento especial a todos los participantes del diálogo sobre gobernanza de cuencas compartidas en Mesoamérica por sus aportes, evaluación crítica del trabajo y entusiasmo durante los días de reunión en la Ciudad de Guatemala en septiembre de 2004.

Un agradecimiento al ingeniero Mauricio Castro Salazar por sus aportes en la preparación de la sección correspondiente al contexto regional Centroamericano.

A Olga Buendía Cao, abogada practicante en el Centro de Derecho Ambiental, por su colaboración en la revisión y edición del último borrador del libro.

Finalmente quisiéramos agradecer al Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) por la aportación a la publicación de este libro.

Bonn, Alemania y San José, Costa Rica

Diciembre de 2006

Prólogo

La Unión Mundial para la Naturaleza se complace en presentar este libro titulado *Gobernanza de las Aguas Compartidas: Aspectos Jurídicos e Institucionales*.

Este trabajo, producto del esfuerzo conjunto del Centro de Derecho Ambiental y de la Oficina Regional para Mesoamérica, recoge los aportes de un diálogo sobre gobernanza de cuencas compartidas organizado por el área temática Agua, Humedales y Zonas Costeras de la UICN Mesoamérica y celebrado en la Ciudad de Guatemala (Septiembre de 2004), al que asistieron representantes de sectores gubernamentales y no gubernamentales de Guatemala, El Salvador y México.

El libro pretende apoyar a la persona técnica no experta en cuestiones legales cuando se enfrenta con cuestiones jurídicas en sus actividades relativas al manejo de cuerpos de agua que superan los límites de un Estado nacional. Además, busca acercar al jurista de una manera clara y sencilla los principales aspectos del derecho internacional de aguas. Finalmente, trata de ofrecer a todos aquellos interesados en la temática de los recursos hídricos, los elementos más importantes de su manejo y conservación en el contexto internacional, poniendo especial énfasis en Centroamérica.

Teniendo como punto de partida al derecho internacional, el trabajo busca explicar cómo dicho cuerpo legal, con sus principios y tratados puede servir como vehículo para una buena gestión de las cuencas hidrográficas compartidas y la promoción de una buena gobernanza de las éstas y, por ende, pretende romper con la idea de que el derecho es muchas veces una limitante, de que no hacen falta más tratados, y promover la idea de que lo que se necesitan son mejores acuerdos entre los Estados, para lo cual es necesario promover el conocimiento de la norma y de lo que ella regula.

El objetivo final del libro es proveer un aporte al fortalecimiento de las capacidades de los tomadores de decisión en la materia, promover la cooperación entre los Estados que comparten cuerpos de agua dulce y contribuir a hacer realidad la aspiración de una integración regional para la cual la idea de frontera debiera ser entendida como un espacio para la ensayar y forjar la cooperación y en la cual el agua desempeña un rol fundamental.

Este libro, que no pretende ser exhaustivo ni agotar todos los temas vinculados con los aspectos normativos de la regulación de cuencas hidrográficas compartidas sino servir como vehículo para la aclaración y profundización de algunos de los temas más importantes, se estructura en seis capítulos.

El capítulo 1, titulado "El espacio en movimiento" tiene por objeto explicar los componentes de la cuenca hidrográfica, establecer precisiones terminológicas respecto de los conceptos de compartida, tranfronteriza e internacional y esclarecer el ámbito de aplicación práctica del concepto de aguas compartidas.

El capítulo 2, que lleva por título "De principios a herramientas", se explaya sobre las fuentes del derecho internacional de aguas, los principios del derecho aplicables en esta materia y que sir-

ven de guía para los Estados en la regulación de sus relaciones respecto de los cuerpos de agua transfronterizos, y las facultades y los derechos de aquellos en cuanto a la utilización de las aguas que fluyen de un país a otro.

El capítulo 3 “De acuerdo con los acuerdos” se aboga a la tarea de hacer un referencia a de los principales tratados en materia de cuencas compartidas y a explicar el tema dentro del contexto regional centroamericano.

El capítulo 4 titulado “Repensando las instituciones” se relaciona con las instituciones necesarias para el manejo de cuerpos de agua compartidos y con los mecanismos para la solución de los conflictos que puedan presentarse entre los Estados que comparten recursos hídricos.

El título del capítulo 5 “La dinámica del cambio” responde a la necesidad que los autores vieron de cubrir un conjunto de temas horizontales que se vinculan tanto con principios, como con acuerdos e instituciones, y que son vectores de una nueva aproximación a la gestión integral de los cuerpos de agua compartidos: la participación pública, la evaluación del impacto producido por proyectos y actividades, y la conservación de los ecosistemas de agua dulce y los asociados con ellos.

El capítulo 6 incluye algunos de los casos más relevantes de conflictos entre Estados en materia de aguas compartidas, con la intención de ilustrar al lector respecto de los temas planteados en la disputa y los mecanismos utilizados para su solución.

En un esfuerzo por acercar al lector las respuestas a los principales interrogantes legales sobre el manejo de los recursos hídricos compartidos, el libro incluye una sección titulada “preguntas clave” que recoge los principales interrogantes, y un capítulo 7 titulado “respuestas breves” en donde se incorporan, en forma simplificada, las respuestas a aquellos interrogantes.

La obra se completa con dos anexos. El anexo I contiene una selección de tratados e instrumentos relativos a aguas compartidas en varias regiones del mundo. La selección efectuada pretende proporcionar al lector una idea de la diversidad de los instrumentos destinados a regular las aguas compartidas y la variedad de disposiciones contenidas en ellos: desde los compromisos políticos de carácter general, como el deber de cooperar, hasta las regulaciones más estrictas relacionadas con la calidad y la cantidad de las aguas.

En el anexo II se incluyen algunos lineamientos para la elaboración de un plan de manejo integrado de cuencas compartidas, con especial énfasis en la región centroamericana.

Introducción

La disminución de la cantidad y el deterioro de la calidad de las aguas constituye uno de los temas fundamentales de la agenda ambiental y de desarrollo del presente siglo.

Solo el 3% del agua existente sobre la tierra es dulce, mientras que el 97% es salada. La mayor parte de ese 3% de agua dulce se halla localizada en los casquetes polares y en las reservas subterráneas. Se calcula que sólo un 3% de las reservas de agua dulce se pueden encontrar en los ríos y lagos¹. El agua, un bien abundante y venerado por su capacidad de dar vida, se ha convertido en un recurso escaso².

De acuerdo con la Organización Meteorológica Internacional (OMI), si las proyecciones relativas al incremento de la población mundial y la abundancia del recurso permanecen sin cambios, alrededor de 34 países van a experimentar serias dificultades de aprovisionamiento para el año 2025. En la actualidad unos 29 Estados ya padecen de escasez de agua moderada o severa. El número de personas que viven en países que sufren escasez va a aumentar de unos 132 millones (en 1990) a unos 653 millones en el año 2025, es decir, entre un 13% y un 20% de la población mundial³.

Múltiples son las razones que han contribuido a este fenómeno. Por una parte está el incremento de la población, que ha conducido a un aumento del consumo, lo que a su vez ha derivado en un incremento de la cantidad de agua necesaria para el aprovisionamiento de la población. Otro de los aspectos vinculados con esta crisis del agua se relaciona con el deterioro progresivo de la calidad de las aguas. Esto es producto de varios factores, entre ellos, la contaminación de los cursos de agua con metales pesados, desechos químicos o plaguicidas y fertilizantes. Vale la pena mencionar además el deterioro producido por la intrusión de aguas saladas, particularmente en los Estados insulares, que afecta no solamente a las aguas superficiales sino también a las subterráneas. No debe olvidarse el impacto producido por la modificación en el curso de los ríos, la construcción de represas y embalses y la destrucción de las zonas de captación.

El cambio global ha conducido a una alteración en los niveles de lluvia, agudizando la escasez en aquellas regiones que ya experimentaban este problema.

La consecuencia inevitable de todo lo precedentemente descrito es una disminución progresiva de la cantidad, un deterioro de la calidad de las aguas y de los ecosistemas terrestres y costeros asociados, como así también un potencial aumento de los conflictos sobre el recurso. En efecto, el siglo anterior presenció un aumento de los conflictos interestatales por la posesión del agua⁴.

Ahora bien, de unas doscientas catorce cuencas hidrográficas transfronterizas que hay en el mundo, ciento cincuenta y cinco son compartidas entre dos Estados, treinta y seis entre tres Estados y veintitrés entre cuatro o más Estados. Además de ello, se calcula que unos cincuenta Estados poseen un setenta y cinco por ciento de su territorio ubicado en cuencas hidrográficas compartidas, además del hecho de que alrededor de un cuarenta por ciento de la población del mundo vive dentro de una u otra cuenca compartida.

¹ Gleick, P., 1993, An Introduction to Global Fresh Water Issues, Water in Crisis.

² La presión sobre el agua (water stress) puede ser medida de la siguiente manera: baja (desaparición del 10% del total disponible); moderada (desaparición de un 10 a un 20%); mediana (desaparición de un 20 a un 40%) y alta (más de un 40% del total disponible ha desaparecido). Global Environment Outlook 2000, pág. 42.

³ http://www.wmo.ch/wmo50/e/world/water_pages/crisis_e.html.

⁴ Véase Mc Caffrey, S., 1993, Water, Politics and International Law, Water in Crisis, Peter H. Gleick (Editor).

Centroamérica abarca una superficie cercana a los 533,000 km² ⁵ dentro de la cual existen ciento veinte cuencas principales, de las cuales veintitrés son compartidas entre dos o más Estados. La superficie de estas cuencas es de alrededor de 191.500 km².

Si a cada uno de los ríos que discurren por más del territorio de un Estado se le suma el área geográfica determinada por su cuenca, no resulta exagerado señalar que alrededor de un 40% del territorio Centroamericano se encuentra ubicado en cuencas compartidas (lo que da un área mayor que la superficie de cualquiera de los países de la región). Habida cuenta de estos datos, las cuencas compartidas desempeñan un rol que todavía no se ha apreciado en toda su magnitud. Dada la fuerte interdependencia que determinan los sistemas ecológicos de la región, los países tienen casi necesariamente que convertir el tema de las cuencas compartidas en una variable no solo de sus relaciones bilaterales con el vecino o de integración regional sino del desarrollo mismo.

El presente trabajo tiene por objeto contribuir a un mejor entendimiento y explicar, desde una perspectiva jurídica, los arreglos jurídicos e institucionales necesarios para promover una buena gobernanza⁶ de las aguas transfronterizas o compartidas entre dos o más Estados desde una perspectiva global, haciendo especial hincapié en los Estados del istmo Centroamericano.

Para el título de este libro se ha optado por el concepto de aguas compartidas y no de cuenca compartida con el objeto de promover la visión del agua como un recurso integral independientemente de su ubicación geográfica en el territorio, y la comprensión de los aspectos jurídicos e institucionales del manejo y la conservación de cuerpos de agua que exceden las fronteras de un país. Es precisamente el agua el recurso que se comparte, en tanto que la cuenca, por natura, indivisible, es no obstante, geográficamente divisible y, en consecuencia, no necesariamente "compartible".

Con esto en mente, se propone, en primer lugar, definir el marco conceptual del libro y explicar la terminología más relevante en la materia (entre otras, río, cuenca, ciclo hidrológico) para pasar luego a revisar las bases legales para la regulación de las aguas compartidas, tanto en lo que respecta a los acuerdos de tipo político, a los tratados internacionales, como al derecho consuetudinario o costumbre internacional que resulten aplicables al caso. Asimismo, el trabajo pretende orientar respecto a los arreglos institucionales necesarios para promover cambios tendentes a operativizar lo que se ha dado en llamar buena gobernanza de las aguas⁷.

El libro incluye un anexo con información bibliográfica, que pretende servir de guía para el lector interesado en profundizar en los temas tratados en el mismo, como así también una los textos de algunos de los acuerdos más relevantes, tanto a nivel global como regional, que resultan de referencia casi obligada en la materia objeto de análisis.

⁵ Según el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible de 1999 es de 332,857 km².

⁶ La gobernanza es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Ella incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. También puede ser descrita como el medio a través del cual la sociedad define sus metas y prioridades y avanza la cooperación, ya sea global, regional, nacional o local. Los sistemas de gobernabilidad se expresan a través de marcos políticos y jurídicos, estrategias y planes de acción. Ver Burhenne-Guilmin, F., Scanlon, J. (Editores), 2004, International Environmental Governance, IUCN Environmental Policy and Law Paper No 49, IUCN Gland, Switzerland, pág. 2.

⁷ El Global Water Partnership (GWP) define a la buena gobernanza del agua como el rango de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro de agua en los diferentes niveles de la sociedad. Ver Colom de Morán, E., Ballesteros, M., 2003, Gobernabilidad eficaz del agua: acciones conjuntas en Centro América, Global Water Partnership, pág. 4.

Preguntas Clave

Capítulo 1

El espacio en movimiento

- 1.1 ¿Qué diferencias prácticas existen entre un río compartido, una cuenca compartida y un curso de agua internacional?
- 1.2 ¿Cómo se denominan los Estados que se encuentran ubicados dentro de una misma cuenca hidrográfica?
- 1.3 ¿Cómo es la regulación de los recursos conexos a los recursos hídricos?
- 1.4 ¿Qué significa que la cuenca es compartida?
- 1.5 ¿Qué diferencia existe entre cuenca compartida y una cuenca internacional?
- 1.6 ¿Qué diferencia existe entre cuenca compartida y una cuenca transfronteriza?
- 1.7 ¿Qué diferencia existe entre una cuenca transfronteriza y una cuenca internacional?
- 1.8 ¿Qué diferencia existe entre una cuenca fronteriza y una cuenca transfronteriza?
- 1.9 ¿Qué efectos prácticos tiene el uso de cada uno de estos términos?
- 1.10 ¿Qué aplicación práctica tiene el concepto de cuenca?
- 1.11 ¿Cómo se establecen los límites en una cuenca hidrográfica que separa o atraviesa el territorio de dos o más Estados?
- 1.12 ¿Pueden cambiar los límites de los Estados parte de una cuenca al caracterizar a una cuenca como compartida?
- 1.13 ¿Cuáles son los límites de una cuenca compartida? ¿Dónde comienza y donde termina?
- 1.14 ¿Qué es lo que se comparte? ¿el agua? ¿el río? o ¿los recursos naturales distintos del río?

Capítulo 2

De principios a herramientas

- 2.1 ¿Cuáles son las teorías que explican el uso de las aguas en una cuenca compartida?
- 2.2 ¿Cuáles son los principios que rigen la conducta de los Estados en las cuencas compartidas?
- 2.3 ¿Qué grado de obligatoriedad tienen estos principios y para que sirven?
- 2.4 ¿Qué leyes se aplican en una cuenca compartida?
- 2.5 ¿Cómo se aplican las leyes de un Estado parte de una cuenca cuando esa cuenca es compartida?
- 2.6 ¿Cuáles son los beneficios que reporta la regulación conjunta de una cuenca compartida entre los Estados parte de dicha cuenca?
- 2.7 ¿Qué actividades están permitidas dentro en una cuenca compartida?
- 2.8 compartida?
- 2.9 ¿Cómo se regulan las actividades que se realizan dentro de las cuencas compartidas?

Capítulo 3

De acuerdo con los acuerdos

- 3.1 ¿Cuáles son las normas que se aplican en una cuenca compartida?

- 3.2 ¿Qué tratados se aplican a una cuenca compartida?
- 3.3 ¿Se puede regular una cuenca compartida por medio de una ley?
- 3.4 ¿Cuáles son las dificultades para elaborar e implementar un tratado en materia de cuencas compartidas?
- 3.5 ¿Es necesario elaborar un tratado para regular el manejo de una cuenca compartida?
- 3.6 ¿Cómo se aplica el derecho internacional general a las cuencas compartidas?
- 3.7 ¿A quién se aplican todos estos instrumentos?
- 3.8 ¿Qué derechos y obligaciones tienen el Estado aguas arriba y el Estado aguas abajo?
- 3.9 ¿Qué derechos tienen los Estados en las cuencas (ríos) fronterizas o contiguas?
- 3.10 ¿Es necesaria una política de cuencas para manejar una cuenca compartida?
- 3.11 ¿Existen ejemplos exitosos a nivel internacional sobre políticas en materia de cuencas compartidas?

Capítulo 4

Repensando las instituciones

- 4.1 ¿Es preciso establecer instituciones para el manejo de las cuencas compartidas?
- 4.2 ¿Qué tipo de instituciones es necesario establecer?
- 4.3 ¿Qué características tienen las instituciones para el manejo de las cuencas compartidas?
- 4.4 ¿Qué grado de ingerencia tienen los Estados parte de una cuenca compartida en las instituciones para la administración de dicha cuenca?
- 4.5 ¿Qué papel cumple el sector privado y el sector productivo en las instituciones encargadas del manejo de una cuenca compartida?
- 4.6 ¿Cómo se puede hacer para fomentar la colaboración entre los Estados parte, las autoridades locales y los habitantes de una cuenca compartida?
- 4.7 ¿Qué significa manejar una cuenca en forma integrada?
- 4.8 ¿En qué consiste la gestión integrada de cuencas hidrográficas?
- 4.9 ¿Qué diferencia existe a nivel teórico y práctico entre la gestión integrada de cuencas y el enfoque por ecosistemas?
- 4.10 ¿Qué son los planes de manejo de una cuenca?
- 4.11 ¿Quién elabora los planes de manejo?
- 4.12 ¿Quiénes son los destinatarios de un plan de manejo?
- 4.13 ¿Cómo se hace cumplir un plan de manejo?
- 4.14 ¿Cómo se resuelven los conflictos que se plantean por el uso de los recursos en una cuenca compartida?

Capítulo 5

La dinámica del cambio

- 5.1 ¿Quiénes son los encargados de las negociaciones en materia de cuencas compartidas?
- 5.2 ¿Qué autoridades están involucradas en las negociaciones de un acuerdo en materia de cuencas compartidas?
- 5.3 ¿Quién toma las decisiones en la negociación de los acuerdos?

- 5.4 ¿Cuáles son los pasos para lograr un acuerdo en materia de cuencas compartidas?
- 5.5 ¿Cuáles son los pasos para negociar un tratado en materia de cuencas compartidas?
- 5.6 ¿Cuáles son las características de un buen procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA)?
- 5.7 ¿Cómo se puede asegurar que un procedimiento de EIA sea respetado?
- 5.8 ¿Cómo se puede asegurar que las disposiciones de un acuerdo sobre cuencas compartidas sean respetadas?
- 5.9 ¿A quién se recurre en el caso de contaminación de una cuenca compartida cuando ésta proviene de otro Estado?
- 5.10 ¿Quién paga por la limpieza de un río contaminado en el caso de una cuenca compartida?
- 5.11 ¿Cómo se negocia la distribución de agua dentro de una cuenca compartida?
- 5.12 ¿Existe un orden de prioridades para la asignación de los usos del agua en las cuencas compartidas?
- 5.13 ¿Cómo se regulan los caudales ambientales en una cuenca compartida?
- 5.14 ¿Quién representa al ambiente en las negociaciones para la asignación de las aguas de una cuenca compartida?

1 El espacio en movimiento

Físicamente, el agua es un elemento que existe en abundancia sobre el planeta Tierra. Se presenta en tres estados: líquido (ríos, lagos, arroyos, mares), sólido (hielo) y gaseoso (nubes, niebla).

Desde el punto de vista químico, el agua en estado puro es un compuesto binario de oxígeno e hidrógeno, algo que no se verifica siempre en la realidad puesto que el agua viene mezclada con otras sustancias.

Normalmente, el agua se presenta en estado líquido y es este estado el que será especialmente considerado en este libro. Ello no obstante, y en palabras de Marienhoff "(todos) los estados físicos del agua pueden dar lugar al planteamiento de problemas cuya solución debe preocupar al jurista"⁸.

El agua no se presenta sola en la naturaleza. Agua, río, lago, flora, fauna, suelo y otros recursos naturales coinciden o, mejor dicho, forman parte de un espacio llamado cuenca. Y este espacio no es estático sino que se encuentra en permanente movimiento, toda vez que sus componentes interactúan entre sí en forma constante e intermitente. La intervención o el uso de alguno de aquellos componentes tarde o temprano surtirá efecto en los otros.

De acuerdo con Guillermo Cano "No solamente los distintos recursos naturales interdependen entre sí, sino también los distintos usos de un mismo recurso. De ahí que resulta indispensable su manejo integral y coordinado. Así, por ejemplo, si en las partes altas de una cuenca, donde tiene sus fuentes un sistema hidrográfico, se ara, sin reponerlas, las pasturas naturales, o se las ara en el sentido de la pendiente del terreno, ello provoca una aceleración en el escurrimiento de las aguas lluvias y determina grandes avenidas o inundaciones aguas abajo. He ahí una nociva influencia del mal empleo del recurso flora sobre el recurso agua. En el mismo caso, también el mal uso de la flora influye sobre el recurso tierra, al provocar su erosión. Y ésta, al generar el arrastre de sedimentos sólidos, provoca la sedimentación en las partes bajas de los ríos, creando deltas, obstruyendo los canales naturales y agravando el problema de las inundaciones"⁹.

Con el objeto de apreciar claramente estas interacciones y luego ahondar respecto a su regulación jurídica creemos necesario, en primer lugar, explicar cada uno de los componentes de dicho espacio.

1. Componentes del espacio

1.1 Cuenca hidrográfica

Una cuenca hidrográfica, también conocida como cuenca de captación o colectora, es una unidad geográfica e hidrológica conformada por un río principal y por todos los territorios comprendidos entre la naciente y la desembocadura de ese río. Incluye específicamente todas las tierras y ríos menores que aportan agua a ese río principal, así como su zona marino-costera, en los casos en

⁸ Marienhoff, M., 1996, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo VI, Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas, Tercera Edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, pág. 47.

⁹ Cano, G., 1979, Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina, Régimen Jurídico-Político, Victor P. de Zavallia, Buenos Aires, Argentina, pág. 95.

que el río desemboque en el mar. El agua captada por la cuenca puede alimentar otro río, un lago, un pantano, una bahía, un acuífero subterráneo o bien a varios de estos elementos del paisaje.

El río es el elemento central de toda cuenca hidrográfica. No existen cuencas sin ríos ni ríos sin cuencas. En términos prácticos, la diferencia se expresa en lo referente a la gestión del espacio territorial "cuenca" o del espacio lineal "río".

Al ser el río el elemento central de la cuenca hidrográfica, su gestión se encuentra íntimamente asociada a la gestión de la cuenca como unidad espacial. El río corre hacia su desembocadura en la medida en que se le permite en cada tramo de su cauce. Su caudal y la calidad de sus aguas, depende de los usos de las aguas del mismo río, así como de los usos de las tierras de la cuenca y de las condiciones geológicas y climáticas predominantes.

En los territorios que conforman la cuenca hidrográfica es donde las sociedades se desarrollan. Allí realizan todas sus actividades culturales, económicas y productivas: dividen el territorio en unidades administrativas, construyen ciudades y cultivan tierras, utilizando el agua, la tierra y la biodiversidad. De este modo, cada uno de nosotros vive en una cuenca que desemboca en un río local y todas las aguas provenientes del hogar, del vecindario, de las fábricas y de las tierras de cultivo, escurren hacia ese río o bien, se infiltran en el suelo hacia las reservas de aguas subterráneas también llamadas acuíferos.

De este modo, las cuencas colectoras aportan toda el agua que las sociedades necesitan y utilizan para sus diversas actividades. Igualmente, reciben todas las aguas usadas por las sociedades que son vertidas sobre el suelo, en los cauces de los ríos y demás cuerpos de agua.

Es en las cuencas donde los fenómenos del ciclo hidrológico se hacen más evidentes: la lluvia, la escorrentía superficial, la infiltración del agua hacia los acuíferos, la evaporación y la transpiración de plantas y animales, todos estos procesos de la naturaleza nos recuerdan que todos estamos unidos por el agua: cuenca arriba con cuenca abajo, cuerpos de agua superficiales como ríos y humedales con los acuíferos y las cimas de las montañas con las zonas marino-costeras.

Es precisamente por tal razón que la cuenca, pequeña o grande, es la que por su naturaleza constituye la unidad de ordenación idónea. Por ello, la conservación de los suelos, de la vegetación y de las aguas superficiales y subterráneas, se logra procurando el uso más adecuado de la tierra.

Para esto es preciso tomar en cuenta factores naturales como la geología, las pendientes del terreno, el comportamiento del clima y su variabilidad, así como factores culturales de la población que habita en esa zona de la cuenca, como sus asentamientos urbanos, sus cultivos, su economía, su conocimiento propio de la naturaleza tanto como sus políticas y sus instituciones.

1.2 Elementos de una cuenca

- a. Una cuenca se compone de un río principal, con su respectiva naciente en la cuenca alta y su desembocadura en la cuenca baja. Este río principal recibe el agua de lluvia captada en su cuenca por la vegetación de sus laderas, vertientes o barrancos ubicados al interior de la divisoria de aguas.
- b. El río principal es alimentado por ríos pequeños que forman cuencas de drenaje menores: éstas son las subcuencas y microcuencas, delimitadas espacialmente por sus respectivas divisorias.

- c. Asimismo, dependiendo del sustrato geológico presente y de las condiciones climáticas predominantes en la zona, los ríos intercambian agua con los acuíferos, constituyentes no visibles de la cuenca, por encontrarse en el subsuelo.

Todo el conjunto forma la unidad geográfica delimitada por la divisoria de aguas principal, que engloba a toda la cuenca. Debe tenerse presente que los acuíferos pueden superar los límites de las cuencas: los límites de los acuíferos no siempre coinciden con los espacios delimitados por las divisorias de drenaje. Por lo tanto un acuífero puede transferir agua de una cuenca a otra cuenca: esto lo hace mediante el intercambio de aguas subterráneas.

La cuenca puede ser dividida en alta, media y baja. En cada parte de la cuenca tienen lugar las distintas fases del ciclo hidrológico. Las partes alta y media de la cuenca se reconocen como aquellas zonas donde se capta el agua proveniente de la lluvia y de la nieve que se infiltra en el suelo hacia los acuíferos y fluye hacia la cuenca baja. La parte baja de la cuenca, corresponde a la zona marino-costera, una zona con una dinámica hídrica y unas condiciones ecológicas muy particulares, así como en cuanto a los elementos que constituyen su paisaje y las culturas que le dan forma a este, tanto en tierra como mar adentro.

La función de captar el agua es realizada por ecosistemas que, en condiciones naturales y según la elevación, se componen, por ejemplo en Mesoamérica, de bosques nubosos y zonas productivas que se cubren de niebla gran parte del año. En esta región, los bosques nubosos son azotados por los vientos cargados de humedad. La vegetación arbórea, con la ayuda de otras plantas tales como musgos y bromelias, contribuyen a la condensación la niebla y contribuyen a captar grandes cantidades de agua.

Parte del agua captada se infiltra en el suelo, recargando los acuíferos que contienen las aguas subterráneas; el resto es absorbido por las plantas y luego la transpiración y la evaporación llevan el agua de vuelta hacia la atmósfera. Aquella agua que no se infiltra ni es consumida por los seres vivos, fluye por la superficie del suelo hacia el río. Este desplazamiento del agua se conoce como escorrentía superficial.

Las aguas subterráneas y las superficiales están totalmente interconectadas, a tal punto, que resulta difícil separar a las dos, dado que se alimentan mutuamente. Esto explica por qué una puede contaminar a la otra.

1.3 Acuíferos

Los acuíferos son aquella parte de la cuenca que no se ve, pero que juega un papel fundamental en el equilibrio de las aguas de la unidad geográfica de la cuenca e inclusive más allá de sus límites espaciales.

Los acuíferos son reservas subterráneas de agua. Cada acuífero corresponde a varias cuencas en la superficie terrestre: su ubicación y sus conexiones con los cuerpos de agua superficiales dependen de las condiciones y el comportamiento tanto geológico como climático de la zona.

Esto significa en términos prácticos que los acuíferos pueden alimentar a varios ríos, por lo tanto a varias cuencas al mismo tiempo. Si el agua subterránea es contaminada en una de las cuencas, esa contaminación puede pasar hacia otra cuenca vecina. Es decir, los acuíferos son un espacio de

intercambio permanente de agua entre varias cuencas hidrográficas.

Es preciso poner de relieve la dificultad de definir los límites de los acuíferos y determinar el área geográfica a la que corresponde en la superficie de la tierra. También es fundamental tener presente que existe una gran diversidad de acuíferos y debería identificarse, en cada cuenca, al menos los principales, con sus características de: composición de las rocas, porosidad, profundidad, estimación de volumen y calidad del agua.

1.4 Zona marino-costera

En lo que respecta a las cuencas hidrográficas, la zona marino-costera es el espacio del territorio de un Estado ubicado en la parte baja de la cuenca, es decir, en las cercanías de la desembocadura del río principal.

Dicha zona constituye un sistema de transición de las aguas dulces provenientes del río y de las aguas saladas del mar. En Centroamérica dentro de esta zona se aprecian ecosistemas muy particulares y sensibles tales como los humedales de agua dulce y lagunas costeras, manglares, pastos marinos y arrecifes.

La ecología de la zona marino-costera y los paisajes que allí predominan dependen de los aportes que las aguas de la cuenca hacen a las aguas marinas:

- Sedimentos en exceso, por ejemplo, cambiarán los perfiles de la costa, alterando la hidrología y la ecología costera.
- Los arrecifes coralinos son muy sensibles a la sedimentación proveniente de los ríos.
- Las sustancias químicas, desechos sólidos o vertidos, tienen un impacto sobre la biodiversidad costera e imposibilitan un desarrollo turístico sostenible; pueden generar enfermedades en los habitantes de las costas y contribuir a la migración de las costas hacia las ciudades.

Para conocer en detalle la calidad de aguas que llega a la zona marino-costera se hace necesario determinar, analizar y cartografiar las relaciones entre la cuenca alta y la cuenca baja. Las comunidades de las poblaciones de la zona marino-costera en Centroamérica pueden mejorar sus condiciones de vida, si reciben aguas libre de sedimentos y de contaminantes sólidos o líquidos.

Por las apuntadas razones, la zona marino-costera debe ser entonces objeto de ordenación y planificación dentro toda la cuenca.

1.5 Ciclo hidrológico

Es el proceso repetitivo de intercambio de agua, en sus tres estados – sólida, líquida y gaseosa, entre todos los sistemas que la contienen, es decir, la atmósfera, los nevados, ríos y lagos, suelos, vegetación, mares y océanos. El ciclo hidrológico o ciclo del agua está conformado por las siguientes fases o procesos de transferencia:

- Precipitación.
- Evaporación.
- Escurrimiento superficial.

- Profundización al subsuelo.
- Recarga acuíferos.

Estos componentes o fases se refieren a un sistema hidrográfico de carácter local, sin considerar su dependencia de los fenómenos globales. Se parte bajo esta restricción de que los datos de precipitación sobre la unidad territorial en estudio reflejan con una precisión adecuada las relaciones causales con el ciclo hidrológico global.

La precipitación o caída de lluvia es por tanto una variable, medida en promedio histórico, que se da como una constante en la metodología de análisis local de cuencas; los otros componentes considerados en el ciclo hidrológico tienen que ver directamente con las cualidades del territorio receptor de las precipitaciones.

La evaporación es considerada como el desprendimiento de moléculas de los cuerpos de agua y de las aguas retenidas por la cobertura vegetal del territorio, producida por el calor que genera la irradiación solar.

El escurrimiento es el desplazamiento de las aguas desde las partes altas del relieve hacia las más bajas y se puede dar en forma superficial o subterránea.

La infiltración es un proceso a través del cual las aguas percolan desde los estratos superficiales del suelo hasta el subsuelo. Este fenómeno está determinado por las características topográficas del territorio, la velocidad del escurrimiento y la permeabilidad del subsuelo.

2. Cuencas compartidas, transfronterizas e internacionales

A continuación se revisan los distintos términos que se utilizan en la práctica para designar a una cuenca hidrográfica ubicada entre dos o más Estados.

Habida cuenta de las implicaciones políticas que puede tener el lenguaje, sobre todo, de calificativos que se emplean para caracterizar cuerpos de agua que exceden los límites de un Estado, consideramos que una adecuada precisión terminológica contribuirá al empleo de la categoría jurídica correcta y, por tanto, a un mejor manejo de los recursos hídricos.

Aplicación práctica del concepto de cuenca

En la Declaración de Nueva York de 1958, la Asociación de Derecho Internacional (en adelante ILA, por sus siglas en inglés)¹⁰ adopta por primera vez el concepto de cuenca y de reparto equitativo y razonable de las aguas por parte de los Estados ribereños, y en su Conferencia de Helsinki de 1966 da a conocer las llamadas Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales. Desde su aparición en 1966, estas reglas han sido completadas con reglas adicionales sobre temas específicos del derecho de aguas.

¹⁰ La Asociación de Derecho Internacional es una organización no gubernamental fundada en 1873 con sede en la ciudad de Londres. Su objetivo es, por medio de diferentes comités de expertos, estudiar el derecho internacional en todas sus ramas, a fin de proponer recomendaciones para la elaboración de tratados internacionales y legislación nacional que recepten el estado actual de evolución de las normas internacionales. Un Comité sobre los Usos de los Ríos Internacionales fue establecido en 1956, mismo que ha cambiado varias veces de nombre y en la actualidad se denomina Comité sobre Derecho de Aguas.

En la Conferencia de Londres del 2000, el entonces Comité sobre Recursos Hídricos presentó una consolidación de las reglas¹¹ y un artículo sobre caudales adecuados. El proceso de revisión y actualización de las Reglas de Helsinki continuó hasta la actualidad. En la Conferencia de Berlín celebrada en agosto de 2004, el Comité sobre Derecho de Aguas presentó la nueva serie de reglas titulada Reglas de la ILA sobre Recursos Hídricos, que son una recopilación integral de todas las normas relevantes de la costumbre internacional aplicable a los recursos hídricos.

A pesar de que las reglas de la ILA no son parte de un tratado internacional, reflejan en gran medida el estado actual del derecho internacional en la materia y han sido utilizadas y continúan siéndolo como parámetro de referencia para la elaboración de tratados y acuerdos en materia de regulación de cuencas hidrográficas compartidas.

La Regla N° II de Helsinki define a la cuenca hidrográfica internacional como el área geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados, delimitada por la línea divisoria del sistema de las aguas, incluyendo las aguas superficiales y subterráneas que fluyen hacia un término común.

En 1970 la Asamblea General de las Naciones Unidas¹² encomendó a la Comisión de Derecho Internacional (en adelante CDI)¹³ la preparación de un estudio relativo al derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Veinticuatro años más tarde, la CDI adoptó un Borrador de Artículos junto con una resolución sobre aguas subterráneas transfronterizas. Dicho Borrador constituye la base del texto de la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación¹⁴ (en adelante Convención de 1997) adoptada el 21 de mayo de 1997, casi 31 años después de las Reglas de Helsinki¹⁵.

La Convención de 1997 fue adoptada por 103 votos a favor, 3 en contra y 27 abstenciones. Aunque no se encuentra en vigor y, por lo tanto, no es obligatoria¹⁶, el hecho de que la misma haya sido adoptada por una mayoría de Estados en la Asamblea General de las Naciones Unidas le otorga un considerable nivel de autoridad. Además de ello, puede decirse que varias de sus disposiciones son obligatorias, no ya por estar contenidas en un tratado internacional sino por ser parte integrante de la costumbre internacional¹⁷.

La Convención de 1997 codifica los deberes y derechos fundamentales de los Estados ribereños en el uso de las cuencas compartidas para fines distintos de la navegación y promueve un marco de cooperación entre ellos, marco que puede ser adaptado a las características específicas de una cuenca por medio de la celebración de acuerdos específicos.

A pesar de que la Convención de 1997 se vincula, generalmente hablando, con el derecho de las cuencas transfronterizas o compartidas, su ámbito de aplicación no es la cuenca hidrográfica internacional (como en el caso de las Reglas de Helsinki) sino el curso de agua internacional.

¹¹ Consolidación de Campione.

¹² Resolución 2669 (XXV) del 8 de diciembre de 1970.

¹³ Órgano de la Organización de las Naciones Unidas encargado de la codificación y el desarrollo progresivo del Derecho Internacional.

¹⁴ U.N. Doc. A/51/869.

¹⁵ Ver documento en Anexo I.

¹⁶ De acuerdo con el artículo 36, para que ello sea posible habrá que aguardar al noagésimo día siguiente a la fecha en que se haya depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

¹⁷ Ver II.1 Fuentes del Derecho de Cuencas.

El curso de agua internacional ya no es definido como un área geográfica sino como el 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, algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos¹⁸.

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 más amplio que el de curso de agua. La definición complementaria de cuenca hidrográfica contenida en las Reglas sobre Recursos Hídricos enfatiza el elemento del término común de las aguas superficiales de la cuenca.

El concepto de curso de agua internacional es mucho más limitado puesto que solamente incluye a las aguas superficiales (ríos, lagos, canales) y a las subterráneas que son tributarias de estas, todas las cuales se definen como un sistema de aguas.

En síntesis, los actores involucrados en la toma de decisiones sobre la administración y el manejo de cuencas hidrográficas compartidas deberán tener en cuenta estas definiciones y las demás disposiciones de la Convención de 1997 y de las Reglas de la ILA ya que ellas reflejan, como se dijo, el estado actual del derecho internacional en esta materia, haciendo la salvedad de que la Convención de 1997 es un tratado (aunque no está en vigor) y las Reglas de Helsinki son recomendaciones de una organización no gubernamental de carácter profesional de reconocido prestigio internacional.

Los Estados y las cuencas

Dado que el derecho aplicable a las cuencas compartidas en parte del derecho internacional, sus actores principales son los Estados.

Aquellos Estados que están ubicados o comparten una cuenca son definidos por el derecho fluvial internacional como Estados ribereños. Esto es válido cuando se está en presencia exclusivamente de aguas superficiales dado que la consideración de las aguas subterráneas dentro del concepto de cuenca hidrográfica introduce un elemento de complejidad en esta definición.

Puede ocurrir que las aguas superficiales de un Estado (llámese Estado A) se infiltren y alimenten no ya un acuífero ubicado en el territorio de dicho Estado sino en otro (llámese Estado B) y que el acuífero en cuestión alimente un curso de agua ubicado fuera del alcance del Estado A. Estrictamente hablando, el Estado A no sería ribereño. Por esta razón, es que se prefiere el término Estado-cuenca que, en palabras de Guillermo Cano se debería llamar "Estado partícipe de la cuenca"¹⁹.

Con relación al término Estado ribereño o Estado partícipe de la cuenca, la Convención de 1997 prefiere el de "Estado del curso de agua", entendiendo por tal a aquel en cuyo territorio se encuentra una parte del curso de agua internacional²⁰.

¹⁸ Artículo 2 b). Convención de 1997.

¹⁹ Op cit en nota 9, pág. 20.

²⁰ Artículo 2 c).

Cuenca fronteriza – transfronteriza - internacional – compartida

A continuación se explican distintos conceptos alternativos al de cuenca compartida, No obstante ello consideramos que el término cuenca compartida es el más acertado a emplear desde una perspectiva jurídico – práctica puesto que es el que mejor se ajusta a la realidad de la indivisión de las aguas y por tanto a la obvia necesidad de compartir el recurso entre países.

Cuenca compartida

Este es el calificativo más apropiado para caracterizar a una cuenca hidrográfica cuando ella se extiende sobre el territorio de dos o mas Estados, toda vez que la cuenca hidrográfica compartida es, en sí y desde el punto de vista jurídico, un recurso natural compartido como lo son ciertos bosques, las especies migratorias, las masas de aire, las ondas radioeléctricas o los yacimientos petrolíferos y de gas que atraviesan las fronteras de los Estados.

La discusión en torno a qué es lo que se comparte (si el curso del río principal, sus tributarios, el agua o todos los demás recursos naturales que están ubicados dentro del área geográfica determinada por la cuenca) es inherente al concepto de cuenca hidrográfica, tal como fue definida.

Como ya se explicó en el Capítulo I, la cuenca incluye otros recursos distintos del río y que son conexos a él. Ahora bien ¿qué es lo que se comparte? ¿el agua y/o los recursos distintos del agua y que también integran la cuenca?

El agua es, por su misma naturaleza, un recurso de tipo indivisible. Así como a nivel nacional un Estado ejerce el dominio (o propiedad) sobre las aguas que nacen y mueren dentro de su territorio, los Estados que comparten un río ejercen un condominio sobre las aguas del mismo. Este condominio, que se fundamenta en la indivisión natural de las aguas, deriva en una soberanía compartida del agua.

No ocurre lo mismo con los otros recursos de la cuenca hidrográfica. El cauce del río, por ejemplo, puede ser dividido físicamente y cada Estado parte de la cuenca, ejercer soberanía en forma parcializada sobre la porción del cauce que atraviesa su territorio.

Estas afirmaciones no deben interpretarse en el sentido de que el concepto de cuenca compartida es erróneo puesto que, estrictamente hablando, el único recurso sobre el cual se puede establecer una soberanía compartida es el agua.

En el derecho internacional existen principios que importan facultades e imponen deberes a los Estados parte de una cuenca respecto de aquellos con los cuales comparte la cuenca. Y estos principios son los que autorizan a imponer ciertos deberes respecto de la utilización de otros elementos de la cuenca distintos del agua sobre los cuales los Estados ejercen soberanía. Entre estos principios se pueden mencionar, entre otros, el de abuso de derecho, el principio de buena vecindad y el de cooperación.

Por lo explicado previamente, la caracterización de una cuenca como compartida depende de la existencia de fronteras o límites políticos entre Estados. Estos límites entonces no se pueden ver comprometidos por el hecho de que una cuenca sea designada como compartida.

Los Estados de una cuenca pueden acordar colaborar en su administración y manejo y para ello establecer un órgano o institución responsable y con autoridad sobre toda la cuenca. Ello no obstante,

y a pesar de la cesión parcial de soberanía que puede estar involucrada en la creación de dichos órganos o instituciones, ello no significa que los Estados pierden o ceden la porción de su territorio comprendida por la cuenca en cuestión a una autoridad supranacional o corren el riesgo de ver cambiados sus límites internacionales.

Cuenca compartida – cuenca internacional

En términos generales, una cuenca es internacional cuando atraviesa dos o más Estados o les sirve de frontera.

El calificativo de internacional aplicado a las cuencas hidrográficas viene indirectamente de la mano de los ríos, ya que dicho calificativo fue utilizado para calificar a los ríos y no a las cuencas. Así, los ríos se pueden clasificar en:

- a) nacionales: son aquellos cuyo curso se desarrolla íntegramente en territorio de un solo Estado;
- b) internacionales: son aquellos que pueden caer bajo la soberanía de varios Estados en diversas formas, ya sea porque separan a dos Estados o atraviesan sucesivamente a dos o más Estados;
- c) internacionalizados: son aquellos que han sido sometidos a un régimen de gobierno y administración de modo permanente a una comisión internacional; y
- d) vías navegables de interés internacional: son aquellas creadas entre los Estados parte de la Convención y Estatuto de Barcelona del 20 de abril de 1921 para asegurar la libre navegación, no solamente de los ríos internacionales, sino también de los cursos de agua (canales, lagos y lagunas) que, siendo naturalmente navegables hacia el mar o desde el mar, se encuentran ubicados dentro del territorio de un solo Estado y comunican entre sí ríos internacionales naturalmente navegables.

Históricamente, el calificativo de internacional ha estado asociado a la navegación de los ríos y a la “internacionalización” de la misma, es decir, a tratar de conciliar los intereses de los Estados ribereños y los de la comunidad internacional, buscando un balance entre el exclusivismo de los primeros, que solo admitían el derecho de navegación para los buques de sus respectivas banderas en la parte correspondiente a sus respectivas costas, y que muchas veces era un monopolio del Estados dueños de la desembocadura, y el interés común de la segunda.

La Revolución Francesa y el Acta Final del Congreso de Viena (1815) que puso fin a las Guerras Napoleónicas, estableció que los países que están separados o atravesados por un mismo río navegable se comprometen a regular de común acuerdo todo lo referente a la navegación de ese río. A estos efectos se acordó, con relación a los ríos Rin, Escalda, Meno, Mosa, Mosela y Neckar que los países nombrarían comisionados y se especificaba que desde el punto en el cual el río se torna navegable hasta la desembocadura será enteramente libre y no podrá ser prohibida a nadie con relación al comercio.

La libertad de navegación de los ríos internacionales europeos se hizo entonces efectiva por medio de convenios específicos y se extendió paulatinamente a América y África. Esta libertad de navegación se vio reforzada y los derechos de los Estados explicada en mayor detalle en el fallo de la Corte

Permanente de Justicia Internacional en el Caso de la Jurisdicción Internacional de la Comisión Internacional del Río Oder (1929).

En síntesis, la soberanía de los Estados en los ríos internacionales queda limitada por el principio de la libertad de la navegación. En lo que respecta a los usos distintos de la navegación remitimos al capítulo correspondiente a los derechos y deberes de los Estados en la Parte II de este manual.

Ahora bien, si se extiende la aplicación de estos conceptos a las cuencas, serían pues nacionales aquellas ubicadas dentro de las fronteras de un Estado, en tanto que serían internacionales aquellas que separan o atraviesan dos o más Estados.

Si se sigue la pauta explicada en los párrafos anteriores, no existe inconveniente en utilizar el calificativo de internacional como sinónimo de compartido, en el entendido de que se está en presencia de un río o cuerpo de agua que atraviesa las fronteras de un Estado. Sin embargo, los inconvenientes de utilizar el término internacional derivan del hecho de que el mismo implica un proceso de sometimiento de la administración del río a una comisión u órgano supranacional, con lo cual parte de la soberanía de los Estados se ve limitada.

Cuenca compartida – cuenca transfronteriza

La calificación de compartida aplicada a las cuencas es más genérica que el de transfronteriza, toda vez que, en teoría, compartida incluye a fronteras y transfronterizas.

Estrictamente hablando, la calificación de “fronterizo/a” y “transfronterizo/a” solo se pueden aplicar a ríos y lagos y no estrictamente a cuencas. Y ello es así porque estos calificativos están vinculados con límites o fronteras entre Estados y los únicos que pueden establecer estos límites son los ríos (como componentes de las cuencas) pero no las cuencas en su totalidad.

Ríos fronterizos, limítrofes o contiguos son aquellos que sirven de límite o de frontera entre dos o más países. Tal es el caso del río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua, del río Oder entre Alemania y Polonia, o del río de la Plata entre Argentina y Uruguay.

Ríos transfronterizos o sucesivos son aquellos que fluyen dentro del territorio de un país, atraviesan la frontera y continúan por el territorio de otro país, hasta su desembocadura (que puede ser incluso en un tercer o cuarto país). Este es el caso de los ríos Colorado, Danubio, Lempa, Nilo, Okavango, Paraná, Rin, Senegal, Uruguay.

Cuenca transfronteriza – cuenca internacional

Estos dos calificativos se aplican como se mencionó previamente solo a los ríos y lagos y no estrictamente a las cuencas puesto que se relacionan con cuestiones de delimitación entre países.

Podría decirse que son sinónimos, en el entendido de que cuando un río atraviesa las fronteras internacionales de un Estado se transforma, estrictamente hablando, en internacional. El calificativo de internacional incluiría entonces a los ríos fronterizos y a los transfronterizos.

Ahora bien, si el calificativo internacional se reserva para aquellos casos en los cuales el río está internacionalizado por existir una autoridad supranacional encargada de su gobierno y

administración, podría hacerse una diferencia entre internacional y transfronterizo, toda vez que un río podría ser transfronterizo sin ser internacional, en el caso de no existir tal autoridad.

Cuenca fronteriza – cuenca transfronteriza

Estos dos calificativos se aplican solo a los ríos y lagos y no estrictamente a las cuencas puesto que se relacionan con cuestiones de delimitación entre países.

Un río es fronterizo cuando es contiguo, vale decir, cuando establece la frontera entre dos o más Estados, y es transfronterizo, cuando es sucesivo, en otras palabras, cuando nace en un Estado, fluye dentro del territorio de este y, después de atravesar las fronteras, ingresa y fluye dentro de otro Estado.

Límites de las cuencas compartidas

Siendo la cuenca hidrográfica una parte del territorio de uno o más Estados, los límites de la misma están condicionados por los factores políticos e históricos que determinan las fronteras entre los Estados. Sin embargo, en lo que se refiere a los ríos como componentes de las cuencas, es necesario hacer una distinción entre ríos sucesivos y contiguos.

En el caso de ríos sucesivos, la determinación de la frontera entre los Estados es relativamente simple. La misma está dada por una línea imaginaria que atraviesa el río y que se conecta con los límites exteriores de las fronteras territoriales en cada un punto ubicado en cada una de las orillas.

En el caso de ríos contiguos, la determinación de la frontera entre los Estados es un poco más compleja, ya que depende de factores físicos y geográficos como el comportamiento y el tamaño del río.

En la Edad Media, las fronteras entre los Estados en un río contiguo estaban dadas por las orillas del río, ya que el agua se consideraba como que no pertenecía a nadie (en latín, *res nullius*).

Con posterioridad, y para ciertos casos, esta teoría fue modificada para considerar a las aguas como *res comunis*, vale decir, como pertenecientes en forma indivisible, a todos los Estados que compartían el río, sin perjuicio de que el límite entre estos continuara estando en las orillas.

Existen algunos casos en los cuales las fronteras de un Estado en un río contiguo se extiende hasta la orilla opuesta, con lo cual todo el río permanece dentro de la jurisdicción de un solo Estado.

La delimitación de fronteras puede estar determinada por la línea media del río, vale decir, por la línea imaginaria que se extiende en forma equidistante entre cada una de las orillas y que corresponde, por así decirlo, al centro geométrico del río. El problema fundamental que presenta este método de determinación de las fronteras radica en el hecho de que la línea media puede estar sujeta a variaciones, con lo cual puede ser necesario tener que revisar las fronteras. Piénsese por ejemplo en el caso de aumento del caudal de agua con la consecuente inundación de las orillas, la cual puede ser de mayor magnitud en un lado que en el otro.

La fijación de fronteras en un río contiguo a través del *Thalweg* es la más extendida a nivel internacional y ha sido incorporada en varios acuerdos internacionales. Esta palabra de origen alemán, que indica el canal más profundo del río, es la que mejor se adapta a la regulación de la navegación.

Existen diferencias en su determinación ya que en algunos casos, el *Thalweg*, está determinado por el canal principal de navegación, en tanto que en otros casos sigue la línea media del mismo.

3. Ámbito de aplicación del concepto de cuenca compartida

Dentro del concepto de cuenca hidrográfica internacional elaborado por las Reglas de Helsinki, quedan incluidos los siguientes recursos:

- Las aguas de la corriente principal, los tributarios y los lagos que forman parte de ella.
- El cauce de dichas aguas y el subsuelo.
- El suelo, la flora y fauna silvestres y otros recursos naturales.
- Las aguas subterráneas.
- La zona costera y marina adyacente.

En atención al carácter integral del concepto de cuenca, se considera que es el más adecuado a los fines de la protección ambiental. Y esto es así puesto que un manejo de los recursos hídricos teniendo en cuenta este enfoque integrado implicaría considerar todas las actividades y los procesos que tienen lugar no solo en el curso principal del río en cuestión sino también en sus afluentes, acuíferos, la zona costera y el territorio circundante.

Esta presunción llevó a que el concepto de cuenca hidrográfica fuera resistido particularmente por los Estados ubicados aguas arriba en una cuenca, al creer que dicho concepto sería aplicable a todos los cursos de agua sin perjuicio de las características específicas de cada uno de ellos y que el mismo ponía demasiado énfasis en el territorio incluido dentro del área geográfica de la cuenca, dando a entender que dicho territorio estaría gobernado también por las reglas del derecho fluvial internacional.

Estas cuestiones se hicieron particularmente presentes durante el trabajo de codificación llevado a cabo por la CDI. De allí que la Convención de 1997 no se refiera a cuencas hidrográficas internacionales sino a cursos de agua internacional.

Ahora bien, si se considera que éste es el estado actual del derecho en la materia, quedaría por determinar qué porción del sistema de aguas debería incluirse en un régimen jurídico destinado a regular una cuenca que es compartida. Las alternativas son múltiples y van desde la porción de la cuenca que atraviesa o determina la frontera hasta la totalidad de la cuenca.

La primera alternativa es la más fácil de implementar en la práctica pero no asegura una protección integral del recurso hídrico, sobre todo en lo concerniente a cantidad y calidad de las aguas. La segunda alternativa lleva consigo una cierta limitación al uso de las aguas que puede hacer el Estado y una imposición a proteger no solo su medio ambiente sino también el del Estado ribereño vecino.

Por las consideraciones expresadas respecto de la segunda alternativa, la tendencia internacional es hacia un enfoque de cuenca y no de sólo la porción limítrofe. Ejemplos de esta tendencia se pueden encontrar en todos los continentes: África (Níger, Lago Chad, Protocolo sobre los Sistemas de Cursos de Agua Compartidos de la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur); América (Amazonas, Cuenca del Plata); Asia (Mekong) y Europa (Danubio, Elba, Escalda Mosa, Oder, Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos

Internacionales, Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un Marco Comunitario de Actuación en el Ámbito de la Política de Aguas).

En la mayoría de los países se observa una deficiencia en la integración de las aguas superficiales y las subterráneas no sólo en la regulación sino también en el manejo. En cuanto al manejo conjunto²¹ las apuntadas reglas establecen que los Estados deberán realizar los mejores esfuerzos por manejar las aguas superficiales, las subterráneas y otras aguas que sean pertinentes de forma integrada. En la aclaración de esta regla se dice que el manejo conjunto se debe entender como aquel manejo de las aguas de una cuenca como un todo a través de un régimen que tenga en cuenta la interconexión entre las aguas superficiales y subterráneas de una cuenca.

La regulación y el manejo de los recursos hídricos con un enfoque de cuencas requiere una integración del recurso agua con otros recursos conexos²². En lo que se refiere a manejo integrado²³, las Reglas reflejan la tendencia internacional y proponen la meta u objetivo de integrar en forma apropiada el manejo de las aguas con el de otros recursos.

Estas dos reglas se integran con el objetivo que determina que los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para el manejo sostenible de las aguas²⁴. En términos prácticos, el manejo sostenible de la aguas implica la consideración de éstas dentro del ecosistema, fuera del cual no pueden ser manejadas en forma efectiva, la necesidad de un manejo conjunto e integrado y la no extracción de agua que comprometa la disponibilidad de la misma.

²¹ Artículo 5. Convención de 1997.

²² De acuerdo con Cano, son conexos con los recursos hídricos, la energía hidráulica, los recursos panorámicos, suelo agrícola, flora, fauna y los recursos geotérmicos, op cit en nota 8, pág. 24.

²³ Artículo 6. Convención de 1997.

²⁴ Artículo 7. Convención de 1997.

2 De principios a herramientas

1. Fuentes del derecho internacional de aguas

El derecho de los recursos hídricos transfronterizos o compartidos²⁵ es parte del derecho internacional y como tal, comparte con él sus fuentes.

Las fuentes del derecho internacional son los procedimientos válidos a través de los cuales se crean las normas de dicho derecho. Estos son: los tratados, la costumbre internacional y los principios generales del derecho reconocidos por los distintos sistemas jurídicos del mundo²⁶.

Estas fuentes no se aplican en forma jerárquica, es decir, los tratados primero, luego la costumbre y al final los principios generales, sino de acuerdo con lo establecido por dos principios del derecho. Uno de ellos es el que determina que la norma posterior deroga a la norma anterior, y el otro, el de que la norma especial tiene prevalencia sobre la norma general.

Los tratados o convenciones son acuerdos de voluntades entre Estados y/o organismos internacionales y que tienen por objeto establecer derechos y obligaciones para regular sus relaciones. Y esto es así independientemente de cuál sea la denominación que utilicen (tratado, convención, convenio, pacto, etc.)²⁷. El tratado que rige la elaboración de los tratados en el derecho internacional es la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados²⁸.

La costumbre internacional es, a diferencia del tratado, una fuente del derecho internacional no escrita. Constituye una práctica comúnmente aceptada como derecho para un número importante de Estados de la comunidad internacional. A diferencia de un simple uso, la costumbre es derecho porque los Estados aceptan dicha práctica con conciencia de obligatoriedad y la obligatoriedad es la característica fundamental de la norma jurídica.

La costumbre puede transformarse en un tratado a través de un procedimiento de sistematización en normas escritas que se denomina codificación. Como ejemplo de codificación en esta materia se puede mencionar a la Convención de 1997.

El espectro de las fuentes del derecho se completa con los llamados principios generales del derecho y con los trabajos de los publicistas más destacados en las diferentes áreas del derecho.

²⁵ En este trabajo derecho fluvial internacional, derecho internacional de aguas, derecho de los recursos hídricos compartidos y derecho de aguas compartidas se emplean indistintamente.

²⁶ De acuerdo con lo establecido en el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

²⁷ En términos generales un acuerdo, una convención, un tratado y un protocolo son sinónimos. Sin embargo, en la actualidad, debido a la profusión de tratados o acuerdos marco que establecen disposiciones generales que luego son reguladas en forma específica, se emplea el término convención para designar al marco y protocolo para referirse a los acuerdos específicos. Ejemplos en este sentido son la Convención de Viena sobre la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que agotan la Capa de Ozono y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto.

²⁸ En esta Convención, adoptada el 23 de mayo de 1969 y en vigor desde el 27 de enero de 1980, se establecen todas las disposiciones que rigen en materia de celebración, adopción, manifestación del consentimiento, entrada en vigor, modificación o enmienda y finalización de los tratados. Texto disponible en A/CONF.39/27, 23 de mayo de 1969 y corrigenda. Para un estudio detallado de la Convención de Viena, ver De la Guardia, E., 1997, Derecho de los Tratados, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, Argentina.

Entre las fuentes principales del derecho internacional que regula las cuencas compartidas deben mencionarse las siguientes:

- La Convención relativa al Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas que interesan a varios Estados, de 1923, que se encuentra en vigor.
- La Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), que está en vigencia.
- El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1992, el cual aunque no tiene carácter global sino regional, se aplica a un número muy grande de Estados y sirve como base para la adopción de un gran número de acuerdos o convenios para la regulación de cuencas hidrográficas específicas.
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, cuyo objetivo aunque no es específico para el tema de las cuencas hidrográficas, incluye a los ecosistemas de agua dulce y, entre estos, a los compartidos entre dos o más Estados.
- La Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación (Convención de 1997) la cual, aunque no está en vigor, refleja un ejercicio de codificación del derecho internacional de aguas de más de veinte años y aglutina los principios de dicho ordenamiento jurídico, constituyendo así la referencia fundamental para la regulación de las facultades y las obligaciones de los Estados parte de una cuenca y la elaboración de acuerdos para la regulación de aquellas.

Existen otras fuentes de aplicación más restringida desde el punto de vista geográfico, ya sea porque se vinculan con una región determinada o con una cuenca determinada, entre ellas pueden mencionarse las siguientes²⁹:

- El Tratado de la Cuenca del Plata de 1969.
- El Tratado de Cooperación Amazónica de 1978.
- El Protocolo sobre Sistemas de Cursos de Agua Compartidos de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur de 1995 y de 2000.
- El Protocolo sobre Agua y Salud al Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1999.
- La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

2. Teorías sobre el uso de las aguas de las cuencas compartidas

A lo largo de la historia se han desarrollado teorías para explicar el uso de las aguas de las cuencas compartidas entre dos o más Estados. Algunas de estas teorías nunca tuvieron aplicación práctica, en tanto que otras sirvieron como base para la elaboración de los principios jurídicos que sirven de guía al derecho internacional de aguas.

Las cuatro teorías son las siguientes:

1. Soberanía Territorial Absoluta.

²⁹ Esta no es una lista exhaustiva.

2. Integridad Territorial Absoluta.
3. Uso Equitativo y Razonable.
4. Manejo Conjunto.

De acuerdo con la Teoría de la Soberanía Territorial, los Estados parte de una cuenca compartida gozan de una soberanía absoluta sobre las aguas ubicadas dentro de su territorio y pueden alterar la calidad de las mismas, extraer la cantidad de agua que les plazca, independientemente de los efectos para los Estados aguas abajo. Esta teoría, que no ha tenido aplicación práctica y, por lo tanto, no puede ser considerada como parte del derecho internacional, fue elaborada por el fiscal General de los Estados Unidos de Norteamérica en la controversia respecto de la desviación de las aguas del Río Grande y se conoce con el nombre de Doctrina Harmon.

La Teoría de la Integridad Territorial, al igual que la anterior, ha tenido escasa recepción. Se inspira en el principio anglosajón de los derechos de los ribereños pero a diferencia de la teoría de la soberanía absoluta que claramente favorece a los Estados aguas arriba, de acuerdo con la teoría de la integridad territorial, los Estados ubicados aguas abajo tienen un derecho a un flujo natural del curso de agua y cualquier interferencia con dicho flujo natural requiere el consentimiento de dicho Estado.

La teoría que más difusión ha tenido en la práctica ha sido la del Uso Equitativo, de acuerdo con la cual los cursos de agua transfronterizos son recursos naturales compartidos sujetos al deber de uso equitativo. Se basa en una igualdad de derechos y una soberanía compartida de los Estados sobre el curso de agua e implica un balance de intereses que contemple las necesidades y los usos del agua de parte de todos los ribereños.

El complemento de la anterior es la Teoría del Manejo Conjunto, que pone en práctica la idea de una comunidad de intereses entre todos los Estados parte de una cuenca transfronteriza. Esta teoría, que se extiende más allá del uso equitativo y razonable, incluye la posibilidad de un desarrollo integrado y de una regulación conjunta del río y su ecosistema. Contempla el establecimiento de órganos supranacionales, que pueden variar en su composición, atribuciones y responsabilidades.

3. Principios generales del derecho internacional de aguas

Siguiendo a Silvia Jaquenod de Zsögön se consideran principios “los criterios fundamental que informan el origen y desenvolvimiento de una determinada legislación que, expresados en reglas y aforismos, tiene virtualidad y eficacia propias con independencia de las normas formuladas en el plano positivo” De acuerdo con la autora los principios cumplen dos funciones. Por un lado y en ausencia de una ley, tratado o costumbre internacional, son fuentes del derecho y por la otra, informan a todo el sistema jurídico. Los principios tienen también una función de herramienta que descubre el sentido y alcance de las disposiciones o textos legales”³⁰.

En la sección anterior se explicaron las fuentes del derecho internacional que regulan las cuencas compartidas. En esta sección se pretende analizar cuáles son los principios del derecho internacional de aguas que sirven como herramientas para explicar el sentido y el alcance de las fuentes y las

³⁰ Jaquenod de Zsögön, S., 2002, Derecho Ambiental, Editorial Dykinson, Madrid, pág. 539.

disposiciones normativas que regulan los usos de las aguas compartidas entre dos o más Estados.

Debemos partir de la base de que todo el derecho internacional de aguas reposa en el siguiente principio fundamental: el hecho de que un Estado pertenezca a la comunidad internacional trae como consecuencia que renuncia al ejercicio ilimitado de su soberanía territorial, como también a la invocación de la integridad absoluta de su territorio. Sin este prerequisite no sería posible pensar en una convivencia pacífica. En virtud de tal principio, la soberanía territorial del Estado sufre una restricción, ya que debe abstenerse de actuar en forma tal de que sus actividades no causen un perjuicio al Estado vecino. Además, al no poder pretender un Estado la integridad absoluta de su territorio, debe tolerar las consecuencias o efectos de poca importancia de actos realizados por el Estado vecino, en tanto y cuanto tales efectos provengan del uso lícito de la propiedad y no afecten intereses de una cierta magnitud³¹.

Los principios fundamentales que rigen en esta materia y que han dado lugar a la definición de las facultades y los deberes de los Estados en el uso de las aguas de una cuenca compartida son los siguientes:

Cooperación

Este es el principio básico del derecho internacional de aguas. Este deber de cooperar deriva de la idea de unicidad de la cuenca hidrográfica y de comunidad de intereses que existe entre los Estados parte de una cuenca compartida³². Solamente mediante la cooperación entre todos los Estados parte de una cuenca compartida se puede alcanzar el desarrollo sostenible de dicha cuenca y mantener su integridad ecológica.

El deber de cooperar sólo establece una obligación general y no prescribe qué instituciones tienen que ser establecidas para poner dicho deber en práctica. Se trata de un deber general de negociar de buena fe y de tener la oportunidad de participar en un régimen cooperativo de las aguas de una cuenca compartida.

Manejo integrado

El principio de manejo integrado se manifiesta de dos maneras. Por una parte, se refiere a la integración en el manejo de las diferentes fases del agua. Así, los Estados deberán hacer esfuerzos por alcanzar un manejo unificado de las aguas superficiales, subterráneas y otras aguas que sean pertinentes. Por otra parte, el manejo integrado se vincula con la incorporación de otros recursos naturales. En virtud de ello, los Estados deberán hacer esfuerzos por integrar, en forma adecuada, el manejo de las aguas de una cuenca compartida, con el manejo de otros recursos naturales.

Sostenibilidad

En alguna medida, la idea de sostenibilidad ha estado siempre presente en el derecho de aguas. Los individuos en el derecho nacional y los Estados en el derecho internacional, no poseen un derecho

³¹ Marienhoff, M., 1996, Tratado de Derecho Administrativo Tomo VI Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas, Tercera Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, pág. 393.

³² Esta comunidad de intereses, a su vez, tiene su fundamento en una igualdad de derecho entre todos aquellos Estados en el uso y aprovechamiento de las aguas y excluye, en principio, cualquier situación de privilegio de unos respecto de otros.

absoluto de propiedad sobre las aguas que les permita, usar, extraer los frutos y abusar del mismo, sino más bien un derecho de usufructo. En la actualidad, en el contexto mundial de escasez de agua, la sostenibilidad es un principio esencial para asegurar un balance entre el desarrollo y el ambiente.

En una cuenca compartida, el principio de sostenibilidad lleva implícito el de manejo integrado. Esta vinculación implica la necesidad de considerar a las aguas de una cuenca compartida en el contexto de los ecosistemas de los que forman parte. Así, por ejemplo, se refiere a limitar las extracciones de agua que permitan a dichos ecosistemas continuar prestando los servicios esenciales.

El principio de sostenibilidad también se relaciona con el principio de precaución, que constituye un principio fundamental del derecho internacional, que se encuentra presente en casi todos los acuerdos firmados a partir de 1990.

El principio de precaución o principio precautorio aplicado a las cuencas compartidas implica que los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para prevenir, reducir o controlar un daño al ambiente acuático cuando exista el riesgo de un efecto negativo incluso en aquellos casos en los cuales no hayan pruebas contundentes de la relación causal entre el acto o la omisión que causen o puedan causar el daño y los efectos esperados.

Prevención del Daño

Cada Estado parte de una cuenca compartida tiene el derecho de aprovechar la parte de la cuenca que se encuentra bajo su jurisdicción siempre que dicho aprovechamiento no afecte en forma significativa al derecho de los otros Estados parte de dicha cuenca.

De este derecho y obligación general se deriva el deber de adoptar las medidas apropiadas para prevenir y minimizar el daño ambiental. Se trata de un deber de debida diligencia por parte de los Estados, más que de una obligación absoluta, de allí la necesidad de adoptar las medidas apropiadas. Este deber se refiere no sólo al daño ambiental causado a las aguas que se encuentran dentro de la jurisdicción de un Estado parte de una cuenca compartida sino al daño ambiental causado por (o a través de) las aguas sujetas a la jurisdicción de un Estado parte de una cuenca compartida.

Este principio guarda una íntima relación con el de sostenibilidad. Sólo es posible asegurar la continuidad de la vida en el planeta si las aguas son utilizadas de manera tal que se mantiene la integridad de las fuentes de agua.

Participación

La participación en el manejo de las cuencas compartidas tiene dos aspectos fundamentales. Por una parte, se refiere a la participación equitativa de los Estados parte de la cuenca y, por la otra, a la participación pública de los individuos.

El principio de participación equitativa indica que los Estados que son parte de una cuenca compartida tienen el derecho a participar en el manejo de las aguas de dicha cuenca en forma equitativa, razonable y sostenible.

Los acuerdos celebrados entre los Estados parte de una cuenca compartida pueden definir las aguas a las cuales dichos acuerdos se aplican. En este sentido no existe una regla de hierro. Los

acuerdos se pueden aplicar a toda o parte de la cuenca, a un proyecto o a un uso de las aguas en particular, dependiendo de cual sea la voluntad de los Estados que celebran dicho acuerdo. Por otra parte, este principio de participación equitativa indica que ningún acuerdo podrá afectar los derechos de un Estado parte de la cuenca sin el consentimiento de este Estado.

En cuanto a la participación pública, este es un principio del derecho internacional que no se encuentra todavía bien establecido en materia de aguas. Indica que los Estados deben tomar las medidas necesarias para asegurar que las personas que puedan verse afectadas puedan participar en el proceso de toma de decisiones respecto del manejo de las aguas.

4. Facultades y deberes de los Estados

Si un río se encuentra totalmente ubicado dentro del territorio de un Estado, éste ejerce plena soberanía sobre el mismo. Puede utilizar sus aguas de diversas maneras, navegarlas, e incluso regular la navegación con el objeto de permitir que embarcaciones extranjeras usen sus aguas para dicho fin. El hecho de un Estado en particular ejerza plena soberanía sobre las aguas ubicadas en su territorio no lo habilita a hacer con ellas lo que le plazca puesto que, como parte de la comunidad internacional, se encuentra constreñido por ciertos deberes como es el de no permitir que actividades que tengan lugar dentro de su territorio o bajo su jurisdicción causen un daño a otros Estados.

Cuando un río cruza las fronteras de un Estado, atraviesa las fronteras de varios Estados o determina el límite entre ellos (río contiguo), ya no se está en presencia de un "recurso nacional" sino de un recurso compartido, sobre el cual los Estados que lo comparten ejercen no una soberanía absoluta sino compartida, la cual implica el ejercicio de ciertos derechos o facultades como así también de ciertas obligaciones.

Los tratados internacionales sobre ríos y lagos han servido para regular las relaciones entre los Estados en cuyos territorios se encuentran dichos recursos; en otras palabras, el derecho internacional de aguas es el conjunto de normas destinado a regular la conducta de los Estados en la utilización de los cursos de agua compartidos entre ellos.

Este derecho aparece como una necesidad más que como un complemento de una política, ya que su objetivo es el establecimiento de un marco que permita establecer una relación en base a la cual los Estados en cuestión puedan formalizar su interacción, establecer las instituciones necesarias para el manejo del recurso compartido y cooperar en otras áreas de interés común.

Como se explicó previamente, el derecho internacional tiene características definitorias que van de la mano de sus fuentes. Los Estados definen en un tratado hasta donde pretenden llegar en la regulación de sus relaciones mutuas. En cuanto a la costumbre internacional, para imponer derechos y obligaciones, es necesario que una conducta se repita por un largo período de tiempo. Todo esto lleva a que, a diferencia del derecho nacional donde las facultades y los deberes de los individuos se encuentran, en la mayoría de los casos (aunque no siempre), claramente definidas, esto no sea así en el derecho internacional, toda vez que este derecho no es solamente el producto de la voluntad de un solo Estado sino del acuerdo entre varios Estados, todo lo cual deja, a veces la sensación, de que es un derecho incompleto cuya aplicación depende de un "ponerse de acuerdo" en forma permanente, incluso para llevar un caso ante un tribunal. Sin duda que hay mucho de cierto en todo esto.

Ahora bien, las facultades y los deberes de los Estados parte de una cuenca compartida son los siguientes:

- La utilización equitativa de la cuenca.
- El deber de proteger la cuenca y sus ecosistemas de daños significativos.
- Los deberes procesales relativos al intercambio de información, consulta y negociación.

En todo este tema seguiremos a la Convención de 1997³³ dado que este instrumento codifica las disposiciones en esta materia.

Utilización equitativa

En virtud del principio de utilización equitativa, los Estados parte de una cuenca compartida utilizarán la porción de dicha cuenca ubicada en su territorio de manera razonable y equitativa.

La Convención de 1997 establece que “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”³⁴.

La utilización equitativa no implica una división de las aguas de la cuenca sino una igualdad de derechos y en una soberanía compartida de los Estados sobre la misma. En la práctica se traduce en el logro de un balance de intereses que tenga en cuenta las necesidades y los usos de las aguas que realiza cada uno de los Estados parte de la cuenca. Todos participan de los beneficios en una proporción razonable para satisfacer sus necesidades.

La Convención de 1997 establece un conjunto de factores (no exhaustivo) para la determinación de la utilización equitativa³⁵:

- a) geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales;
- b) las necesidades económicas y sociales de los Estados ribereños;
- c) la población que depende del curso de agua en cada Estado ribereño;
- d) los efectos que los usos del curso de agua en un Estado ribereño puedan producir en otro Estado;
- e) los usos actuales y potenciales del curso de agua;
- f) la conservación, protección, aprovechamiento y la economía en la utilización de los recursos hídricos del curso de agua; y
- g) la existencia de alternativas de valor comparable respecto del uso particular del curso de agua.

La Convención de 1997 determina que, excepto en el caso en que exista un acuerdo entre los Estados o una costumbre en contrario, ningún de los usos mencionados previamente tiene más

³³ Ver el texto de la Convención en el Anexo I de este libro.

³⁴ Artículo 5.1. Convención de 1997.

³⁵ Artículo 6. Convención de 1997.

importancia y prevalece sobre el otro: “el peso que se le asigne a cada factor dependerá de su importancia en comparación con la de otros factores pertinentes. Para determinar que constituye una utilización equitativa y razonable, se examinarán conjuntamente todos los factores pertinentes y se llegará a una conclusión sobre la base del conjunto de esos factores”³⁶.

Cuando exista un conflicto entre diferentes usos de las aguas, la Convención llama a las partes de dicho conflicto a resolverlo mediante la negociación pero se inclina, en última instancia, por la resolución del mismo teniendo en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas vitales: “el conflicto entre varios usos de un curso de agua internacional se resolverá teniendo especialmente en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas vitales”³⁷.

Deber de no causar daño

En el derecho internacional no existe una prohibición absoluta de contaminar cursos de agua sino una tendencia a controlar determinadas clases, prohibiendo solo ciertos tipos de contaminación.

La Convención de 1997 establece que “los Estados del curso de agua, 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”³⁸.

Esta es una obligación de diligencia debida, es decir, la conducta que se espera de un buen gobierno y que deriva del llamado Principio de Buena Vecindad³⁹. De acuerdo con esta obligación, los Estados no pueden realizar o permitir la realización de actividades dentro de su territorio o en espacios comunes (como el alta mar) sin considerar los derechos de otros Estados o la protección del medio ambiente. El principio implica una obligación de prevención (tomar medidas adecuadas) y no una base para la reparación del daño. Es un principio del derecho internacional consuetudinario que se encuentra reflejado también en varios tratados, declaraciones internacionales y ha sido desarrollado⁴⁰ a través de las sentencias de tribunales internacionales y de laudos arbitrales⁴¹.

Los Estados parte de una cuenca compartida deben abstenerse de realizar, dentro de sus respectivas jurisdicciones, cambios en el régimen existente que puedan afectar en forma adversa el aprovechamiento de la cuenca que pueda hacer otro Estado parte. La obligación internacional de debida diligencia se implementa mediante la introducción de leyes y controles administrativos a conductas públicas y privadas capaces de proteger a otros Estados o al ambiente.

De acuerdo con su ubicación dentro de una cuenca hidrográfica, los Estados parte van a favorecer la utilización equitativa o el deber de no causar un daño. Los Estados aguas arriba se inclinarán por el deber de uso equitativo, en tanto que los Estados aguas abajo optarán por el de no causar un daño ya que en cada caso, estos principios favorecen la posición de los Estados en cuestión. Para un

³⁶ Artículo 6.3. Convención de 1997.

³⁷ Artículo 10. Convención de 1997.

³⁸ Artículo 7.1. Convención de 1997.

³⁹ Máxima (en Latín) *sic utere tuo, ut alienum non laedas*.

⁴⁰ Por ejemplo: Principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre Ambiente Humano; Principio 2 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo; Artículo 3 del Convenio de Diversidad Biológica; Preámbulo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; Caso de la Fundación de Trail (American Journal of International Law (1939), 182; 35 AJIL (1941), 684) y Caso del Estrecho de Corfú (ICJ Reports (1949) 1).

⁴¹ El laudo arbitral es el resultado de una decisión sometida a un proceso de resolución alternativa de conflictos denominada arbitraje. Dicho laudo equivale a una sentencia judicial, siendo vinculante y obligatorio para las partes del conflicto.

Estado aguas abajo, si el principio fundamental es el de no causar daño, esto significa un reaseguro frente a las posibles utilizaciones desmedidas de las aguas que haga el Estado aguas arriba en la cuenca, en tanto que a éste le conviene más el otro principio, el de utilización equitativa, ya que el de no causar daño impone un umbral más alto de protección y es más estricto que el anterior.

En las Reglas de Helsinki de la ILA la prevención de la contaminación de un cuerpo de agua estaba sujeta a la utilización equitativa, en tanto que para la Convención de 1997, los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas necesarias para impedir que se causen daños, es decir, tiene un deber de debida diligencia. El deber de utilizar equitativamente un curso de agua internacional prevalece sobre el deber de no causar un daño cuando dicho daño es poco significativo y entonces el Estado afectado está obligado a tolerarlo o cuando el daño es significativo pero no ha podido ser evitado aun ejerciendo la debida diligencia⁴².

El deber de informar y de consultar en aquellos casos en los cuales una actividad pueda causar un daño significativo a los intereses de otro Estado es aplicable en el derecho internacional de aguas y está contemplado en las disposiciones de la Convención de 1997. Los Estados tienen el deber de cooperar sobre la base de los principios de la buena fe, la integridad territorial, la igualdad soberana y el provecho mutuo con el fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada del agua⁴³. La Convención deja en poder de los Estados la posibilidad de establecer diferentes mecanismos para implementar este deber general de cooperación, tal como sería el supuesto en el cual se estableciera un organismo para el manejo del río.

Deberes procesales

Los Estados tienen un deber de intercambiar información sobre el estado de la cuenca, particularmente aquellos de carácter hidrológico, meteorológico, ecológico y de calidad de las aguas⁴⁴.

La notificación previa es una obligación internacional destinada a proveer suficiente información para los casos en los cuales los Estados deban realizar consultas.

Antes de la ejecución de una medida que pueda causar un efecto perjudicial sensible a otros Estados del curso de agua, el Estado que proyecte llevar adelante esas medidas deberá notificar oportunamente a otros Estados. Esta notificación deberá estar acompañada de datos técnicos e información disponible, incluidos los resultados de las evaluaciones ambientales.

Los Estados tendrán un plazo de 6 meses para evaluar los posibles efectos de las medidas proyectadas y hacer saber al Estado informante sus conclusiones. Este plazo puede ser prorrogado por un máximo de 6 meses en casos excepcionales⁴⁵.

Las medidas proyectadas no serán ejecutadas sin el consentimiento de los Estados a los que se haga la notificación. Durante los plazos arriba mencionados, el Estado notificante deberá facilitar toda la información adicional solicitada por los notificados⁴⁶.

⁴² Artículo 7.2. Convención de 1997.

⁴³ Artículo 8. Convención de 1997.

⁴⁴ Artículo 9. Convención de 1997.

⁴⁵ Artículo 13. Convención de 1997.

⁴⁶ Artículo 14. Convención de 1997.

En aquellos casos en los cuales un Estado entienda que las medidas proyectadas son incompatibles con las disposiciones relativas al uso equitativo del curso de agua o con el deber de no causar daños, los Estados celebrarán consultas y, de ser necesario, negociaciones, para alcanzar una solución equitativa⁴⁷.

Si al momento de responder a la notificación el Estado notificado lo solicitare, el Estado notificante se abstendrá de ejecutar o permitir la ejecución de las medidas proyectadas durante un período de 6 meses⁴⁸.

Sin perjuicio de los plazos mencionados, y teniendo en cuenta las disposiciones sobre uso equitativo y el deber de no causar un daño significativo, las medidas proyectadas podrán ser inmediatamente ejecutadas en aquellos casos en los cuales ello sea necesario para proteger la salud y la seguridad públicas u otros intereses igualmente importantes⁴⁹.

Protección de los ecosistemas

La Convención de 1997 establece en su Cuarta Parte que los Estados protegerán y preservarán individualmente y, cuando proceda en forma conjunta, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales.

Remitimos al Capítulo V.4 de este libro, en donde se desarrolla este tema.

⁴⁷ Artículo 17 (1). Convención de 1997.

⁴⁸ Artículo 17 (3). Convención de 1997.

⁴⁹ Artículo 19. Convención de 1997.

3 De acuerdo con los acuerdos

Cuando se trata de regular ríos y lagos que definen cuencas compartidas no existe otra alternativa más que alcanzar un cierto nivel de acuerdo entre los países involucrados, con el fin de obtener, mediante el consenso y la negociación, situaciones equilibradas en los diferentes usos del río y los recursos conexos. Ha habido intentos por alcanzar normas obligatorias a nivel global pero se está lejos de su aceptación universal. Ello no obstante, existen varias experiencias en el manejo de cuencas compartidas, en donde Europa, provee los ejemplos más numerosos.

En esta sección se pretende, en primer lugar, enunciar los hitos más importantes en el desarrollo de la política y del derecho de aguas; en segundo lugar, analizar con un poco más de detalle, algunos de los acuerdos o convenios internacionales que resultan de interés para Centroamérica y, en tercer lugar, analizar los instrumentos relativos a cuencas compartidas que son de aplicación en el contexto Centroamericano.

1. Contexto global

Las cuestiones relativas a la gobernanza de las aguas son complejas y dan lugar a un entramado de leyes locales, nacionales y acuerdos internacionales.

Dado su valor y su importancia el agua es un recurso altamente político. Los temas políticos relativos a los recursos hídricos de un país se expresan en una política de aguas. Esta política, que puede estar escrita o no, puede diferir incluso de la política actual que un gobierno ejerce sobre el recurso hídrico.

La ley es un complemento de dicha política; en otras palabras, constituye una herramienta para su implementación y refleja, en la mayoría de los casos, la política actual de un país. Generalmente y habida cuenta de la duración de los procesos legislativos, la ley está por detrás de la política, aunque en muchos casos una ley es aprobada o una enmienda a la ley tiene lugar incluso sin tener en cuenta una clara política de gobierno.

A continuación se mencionan algunas de las cuestiones que deben ser consideradas en una política nacional de aguas, cuestiones que luego deberán ser reguladas por una ley:

- Una enumeración clara de los principios básicos que rigen la política de aguas.
- Una especificación de los roles de las diferentes instancias del gobierno (central, provincial, departamental, municipal) en la provisión de agua.
- Una determinación del rol que desempeñan las comunidades locales respecto de la administración y manejo de los recursos hídricos.
- La relación existente entre las cuestiones de sanidad e higiene y la provisión de agua potable.
- La educación en cuestiones de uso, aprovechamiento, higiene y salud.

- La fijación de estándares mínimos tales como consumo diario per cápita y efluentes.
- Precios y tarifas.
- El rol de la mujer, los jóvenes y las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.
- El marco institucional.
- Intercambio de información y monitoreo.
- Calidad del agua.
- La navegación.
- Usos distintos de la navegación, incluso el uso por parte de los ecosistemas del agua.
- La conservación de los ecosistemas acuáticos.
- Represas, diques y obras de infraestructura.
- Seguridad pública y desastres naturales.
- Investigación y desarrollo.
- Manejo de recursos hídricos compartidos.

Entre los antecedentes más importantes de la política internacional y el derecho internacional de aguas pueden destacarse los siguientes:

- 1923: Adopción de la Convención relativa al Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas que interesan a varios Estados.
- 1933: Declaración de Montevideo de la Organización de Estados Americanos, Resolución LXXII de la 7ma. Conferencia Internacional Americana.
- 1959 Resolución de la ONU del 21 de noviembre, que dispone la preparación de estudios preliminares sobre los problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de las aguas de los ríos internacionales.
- 1961: Resolución de Salzburgo del Instituto de Derecho Internacional, sobre utilización de Aguas Internacionales.
- 1966: Reglas de Helsinki de la ILA sobre el Uso de Aguas de los Ríos Internacionales.
- 1969: Adopción del Tratado de la Cuenca del Plata.
- 1971: Adopción del Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas.
- 1971: Adopción de la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional.
- 1977: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua y Plan de Acción (Mar del Plata).
- 1978: Adopción del Tratado de Cooperación Amazónica.
- 1991: Adopción del Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo.
- 1992: Adopción del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales.

- 1992: Conferencia sobre Agua y Desarrollo Sostenible. Declaración (Dublín)⁵⁰.
- 1992: Adopción de la Agenda 21 en la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro).
- 1992: Adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- 1995: Adopción del Protocolo sobre Sistemas de Cursos de Agua Compartidos de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur.
- 1997: Adopción de la Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación.
- 1998: Conferencia Internacional de Agua y Desarrollo Sostenible, que aprueba la Declaración de París que insta a la comunidad internacional, a los poderes públicos y a la sociedad civil a conceder prioridad al acceso a todos al agua. Sobre las cuencas transfronterizas, determina el favorecer el intercambio de informaciones fiables y comparables entre países vecinos.
- 1999: Adopción del Protocolo sobre Agua y Salud al Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales.
- 2000: Declaración del Milenio (Nueva York).
- 2000: Foro Mundial del Agua. Declaración Ministerial sobre Seguridad del Agua en el Siglo XXI (La Haya).
- 2000: Visión Mundial del Agua (La Haya).
- 2000: Adopción de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.
- 2001: Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce y Declaración Ministerial (Bonn).
- 2002: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo).
- 2003: Foro Mundial del Agua. Declaración Ministerial (Kyoto).
- 2006: Foro Mundial del Agua. Declaración Ministerial (México).

Los documentos más modernos establecen una tendencia hacia lo que se podría llamar seguridad.

La seguridad en materia de los recursos hídricos se traduce en el desarrollo de enfoques más integrados de manejo, la consideración de las necesidades de los más pobres y de las naciones más desfavorecidas, el abandono de la explotación insostenible y el desarrollo de estrategias de gestión a nivel regional, nacional y local que promuevan el acceso equitativo y la prestación adecuada de los servicios de agua.

⁵⁰ Independientemente de los principios legales o jurídicos, existen otros de tipo político que sirven para guiar la elaboración de políticas en materia de agua y, de alguna manera, influyen en la regulación de las cuencas compartidas. Algunos principios indicativos fueron adoptados en la Conferencia de Dublín: Principio 1: el agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para el mantenimiento de la vida, el desarrollo y el medio ambiente; Principio 2: el desarrollo y el manejo del recurso hídrico debe estar basado en un manejo participativo, que incluya a todos los usuarios y tomadores de decisión; Principio 3: es central el rol de la mujer en el aprovisionamiento, el manejo y la conservación del agua; Principio 4: el agua posee un valor económico en todos sus usos y debe ser reconocida como un bien con valor económico.

Esta idea de seguridad se puede apreciar al analizar los servicios de los ecosistemas de agua dulce para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵¹. Por ejemplo, en lo que respecta a la eliminación de la pobreza y el hambre, el agua es un recurso esencial para la producción agrícola e industrial, las inversiones en obras de infraestructura y en servicios constituyen un catalizador para el desarrollo; la disminución de la degradación de los ecosistemas hace que la vida de los seres vivos sea más segura, en tanto que la reducción de la vulnerabilidad por los posibles daños que puedan derivar del agua reduce los riesgos en las inversiones y en la producción. En cuanto al objetivo de asegurar la sostenibilidad ambiental, un mejoramiento del manejo del agua que incluya el control de la contaminación y la adopción de otras medidas de conservación, es un factor esencial para el mantenimiento de la integridad de los ecosistemas; además la conservación de la diversidad biológica y el combate de la desertificación son esenciales para mejorar la administración de los recursos hídricos, en tanto que el desarrollo de planes de manejo integrado de cuencas facilita un contexto apto para el la conservación de los ecosistemas y evitar los conflictos entre los Estados parte de una cuenca hidrográfica.

La Agenda 21 dedica todo su capítulo 18 a la conservación y gestión de los recursos de agua dulce⁵². Ese capítulo tiene como objetivo general el de “velar por que se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua”.

En relación con la escasez del recurso, la Agenda enfatiza la necesidad de una planificación y ordenación integrada de todos los recursos hídricos, incluyendo todas las masas interrelacionadas de agua dulce, tanto superficiales como subterráneas, y teniendo en cuenta la cantidad y la calidad de las mismas.

El Capítulo 18 contempla siete áreas programáticas, siendo ellas las siguientes:

1. Ordenación y Aprovechamiento Integrados de los Recursos Hídricos.
2. Evaluación de los Recursos Hídricos.
3. Protección de los Recursos Hídricos, la Calidad del Agua y los Ecosistemas Acuáticos.
4. Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento.
5. el Agua y el Desarrollo Sostenible.
6. Agua para la Producción Sostenible de Alimentos y el Desarrollo Rural Sostenible.
7. Repercusiones del Cambio Climático en los Recursos Hídricos.

La Agenda 21 no es un acuerdo internacional y, como tal, no contiene obligaciones vinculantes para los Estados. Ello no obstante, las recomendaciones que se encuentran en las siete áreas

⁵¹ Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000; A/Res/55/2: eliminar la pobreza extrema y el hambre; alcanzar la educación primaria universal; promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las madres; combatir el HIV/SID, la malaria y otras enfermedades; asegurar la sostenibilidad ambiental; desarrollar un partenariado global para el desarrollo.

⁵² Programa de Acción de la Organización de las Naciones Unidas en materia de medio ambiente y desarrollo, adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, junio de 1992.

programáticas antes mencionadas tienen por objeto guiar a los Estados en la adopción de nuevas legislaciones o en la actualización de las existentes en materia de recursos hídricos.

En cuanto a la protección de los recursos hídricos y los ecosistemas acuáticos, la Agenda 21 enfatiza el objetivo de mantener la integridad de los ecosistemas de acuerdo al principio de ordenación y la preservación, incluyendo sus recursos vivos y enfatiza que “la compleja interconexión de los sistemas de agua dulce exige una ordenación global de dichos recursos (basado en la ordenación de las cuencas hidrográficas) y ha de fundarse en un examen equilibrado de las necesidades de la población y del medio ambiente”.

La seguridad del agua se ve también reflejada en el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible. En dicho Plan, los Estados acordaron reducir a la mitad, para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso al agua potable y el de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento, y subrayaron la necesidad de elaborar planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos para el año 2005. Estos planes de gestión integrada deberían ir acompañados de medidas destinadas, entre otras, a:

- Elaborar y aplicar estrategias, planes y programas nacionales y regionales para la ordenación integrada de los ríos, las cuencas hidrográficas y las aguas subterráneas.
- Utilizar todos los instrumentos normativos disponibles, incluida la reglamentación, la vigilancia, las medidas de carácter voluntario, los instrumentos del mercado y la informática, la ordenación del territorio y la recuperación de los costos de los servicios relacionados con el agua, sin que dichos objetivos comprometan el acceso de los más pobres al agua potable, y a adoptar un enfoque integrado de la ordenación de las cuencas hidrográficas.
- Fomentar una utilización más eficiente de los recursos hídricos y promover su distribución entre sus diversos usos, dando prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas y estableciendo un equilibrio entre la necesidad de preservar o restaurar los ecosistemas y sus funciones, en particular en los entornos frágiles, y las necesidades domésticas, industriales y agrícolas de las poblaciones, incluso la de preservar la calidad del agua potable.
- Facilitar el establecimiento de asociaciones de colaboración entre los sectores público y privado y otras formas de cooperación que den prioridad a las necesidades de los pobres, dentro de marcos regulatorios estables y transparentes, respetando las condiciones locales, promoviendo la participación de todos los interesados y vigilando el desempeño de las instituciones públicas y las empresas privadas.

2. Tratados y convenios relativos a cuencas compartidas

El derecho internacional de aguas es el resultado de la evolución de la práctica de los Estados y de la adopción de acuerdos bilaterales y regionales en la materia.

Los primeros tratados se vincularon con la navegación. Por ejemplo, el Acta Final del Congreso de Viena de 1815 declara la apertura de los ríos internacionales a la navegación comercial y el Congreso de Berlín de 1885 establece la libre navegación del Río Congo.

En el Siglo XX cobran importancia los usos distintos de la navegación (irrigación, prevención y control de la contaminación, construcción de canales, diques y represas).

En 1911 el Instituto de Derecho Internacional adopta una resolución prohibiendo la utilización de las aguas de los ríos internacionales en forma que perjudique a los demás Estados. De acuerdo con dicha resolución, ninguna actividad podrá oponerse a la navegación.

El primer tratado de carácter global para regular los usos distintos de la navegación es el Convenio de Ginebra sobre el Aprovechamiento Hidroeléctrico de 1923, que tiene 11 Estados parte pero ha tenido escasa aplicación práctica.

Las actividades de organismos internacionales como la ILA, el Consejo de Europa y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE, por sus siglas en inglés) fueron avanzando el derecho internacional fluvial hacia otras áreas no consideradas en un principio.

Un hito de fundamental importancia en materia de derecho internacional de aguas es la codificación del derecho en materia de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, que inicia la CDI en 1970 y concluye con la adopción en 1997 del principal instrumento de referencia de carácter global en esta materia: la Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación.

Aun cuando por definición la regulación de las cuencas compartidas es parte del derecho internacional, en la porción de la cuenca ubicada en el territorio de cada estado parte de dicha cuenca, ésta se ve afectada por las leyes nacionales de cada uno de esos Estados.

No existe una separación tajante entre el derecho internacional de aguas o cuencas compartidas y el derecho nacional de aguas. La elaboración de leyes de agua está inspirada en políticas nacionales e influenciada por estándares globales y regionales. Lo que ocurre en un país tiene influencia sobre otro, no sólo cuando son limítrofes o comparten un recurso como puede ser una cuenca, sino también por las mismas características del mundo actual, con fenómenos de integración regional, liberación comercial y, en definitiva, de globalización. No hay que perder de vista que la gestación de la costumbre internacional y la elaboración de acuerdos internacionales en materia de recursos hídricos se ven influenciados por las prácticas de los Estados que se refleja, entre otras formas, en la adopción de leyes nacionales de agua.

El grado de influencia que tiene el derecho internacional de aguas en la elaboración del derecho nacional es variable y depende no solo del carácter de cada instrumento en particular, sino de las circunstancias geográficas de cada país. Así por ejemplo, para la elaboración de leyes nacionales de aguas o de cuencas, la Convención de 1997 y las Reglas de Helsinki son bastante generales para establecer parámetros de orientación en la elaboración y revisión de leyes nacionales y sólo tienen aplicación en el segmento de los ríos y lagos que trasciende las fronteras de un Estado. Sin embargo, para aquellos Estados cuyos recursos hídricos son, en su mayor parte, compartidos es imposible hacer una distinción tajante entre derecho internacional y el derecho nacional y entonces los referidos instrumentos cobran mayor importancia.

A continuación se exponen las características fundamentales de algunos acuerdos para ilustrar de qué manera se ha avanzado en cuestiones de gobernanza de cuencas compartidas.

2.1 África

Protocolo de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC)

El Protocolo sobre Sistemas Hídricos Compartidos de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC por sus siglas en inglés)⁵³ fue firmado en Johannesburgo por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe el 28 de agosto de 1995.

Este acuerdo representa un intento por aplicar la noción de desarrollo sostenible al manejo de los sistemas hidrográficos compartidos de África del Sur. El Artículo 1.3 establece que los Estados miembros ubicados dentro de una cuenca de un sistema hidrográfico compartido deberán mantener un balance apropiado entre el desarrollo de los recursos para un incremento de los niveles de vida de la población y la conservación del ambiente para promover el desarrollo sostenible.

Los Estados miembros se comprometen además a adoptar todas las medidas necesarias para prevenir la introducción de especies acuáticas en los sistemas hidrográficos compartidos que puedan tener efectos nocivos en los ecosistemas. Además, los Estados deben mantener y proteger dichos sistemas y las instalaciones que se hayan construido en ellos con el objeto de evitar la contaminación y la degradación ambiental.

Cabe destacar también que el Protocolo refleja el compromiso de los Estados miembros de SADC de establecer las instituciones necesarias para el manejo de los sistemas hidrográficos compartidos.

El sistema institucional está integrado por los órganos del sistema de SADC, es decir, el Consejo de Ministros y la Secretaría.

Un nuevo protocolo se firmó en Windhoek el 7 de agosto de 2000. El objetivo de este instrumento es promover una cooperación más estrecha para el manejo sostenible y coordinado, la protección y utilización de los cursos de agua compartidos. Las Partes se comprometen a armonizar los distintos usos del agua en los cursos de agua compartidos y asegurar que cualquier intervención en dichos cursos de agua sean compatibles con el desarrollo sostenible de todos los Estados parte de la misma.

El nuevo Protocolo establece además que las Partes deberán, en forma individual o conjunta, proteger y preservar los ecosistemas de los cursos de agua compartidos, incluyendo los estuarios.

En lo que respecta al marco institucional, las Partes establecen un mecanismo responsable de la implementación del Protocolo integrado por: el Comité de Ministros del agua, el Comité de oficiales senior en materia de aguas, la Unidad de Coordinación del Sector Agua y los Comités y Subcomités técnicos en materia de recursos hídricos.

Convención del Lago Tanganyika

El Lago Tanganyika es un cuerpo de agua con características superlativas: el segundo más grande de África, el segundo más profundo del mundo, el más largo del mundo, y uno de los más ricos en biodiversidad (más de 1.500 especies de plantas y animales).

La Convención para el Manejo Sostenible del Lago Tanganyika fue adoptada en Dar es Salaam el 12 de Junio de 2003. Los Estados parte son Burundi, la República Democrática del Congo, Tanzania y Zambia.

Es un instrumento jurídico moderno, cuyo principal objeto es promover la conservación de los

⁵³ Texto disponible en <http://www.faolex.org/faolex>.

recursos hídricos compartidos. De acuerdo con el texto, las Partes tienen como objetivo asegurar la protección y conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de los recursos naturales del Lago Tanganyika y su cuenca, sobre la base del manejo integrado y la cooperación.

La Convención opera sobre la base de los siguientes principios: precautorio, contaminador-pagador, acción preventiva, participación y distribución justa y equitativa de los beneficios.

Las Partes de la Convención se comprometen a desarrollar, adoptar, implementar y aplicar las medidas administrativas, legales y técnicas apropiadas, entre otras cosas, para:

- Conducir una evaluación de impacto ambiental (EIA) de todos aquellos proyectos o actividades que se lleven a cabo dentro de sus jurisdicciones o bajo su control y que puedan producir impactos adversos. El Anexo I de la Convención (titulado Evaluación de Impacto Ambiental) contiene una lista de actividades de las cuales se presume que pueden producir impactos adversos, y una indicación de los contenidos mínimos de la documentación concerniente a la EIA.
- Conservar ecosistemas representativos, raros y frágiles, especies en peligro y su hábitat.
- Evitar la introducción de especies exóticas y promover su control y erradicación de especies exóticas que amenacen los ecosistemas, hábitat, especies o recursos genéticos.
- Prevenir y reducir la contaminación.
- Atender en forma prioritaria las causas que producen una excesiva sedimentación en el lago, tales como la deforestación, degradación de los suelos y destrucción de humedales.
- Que los individuos y las comunidades locales tengan un derecho a participar al nivel apropiado en los procesos de toma de decisiones vinculados con la cuenca del lago y que afecten sus modos de vida. Esta participación incluirá la revisión de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Las Partes se comprometen a cooperar para promover un manejo sostenible de las pesquerías en el lago.

La Convención establece la Autoridad del Lago Tanganyika, integrada por la Conferencia de Ministros, el Comité de Gestión y la Secretaría. La autoridad principal del convenio es la Conferencia de Ministros. En lo que respecta a la coordinación y el monitoreo de la implementación de la Convención, esta le compete al Comité de Gestión que es un órgano técnico integrado por tres miembros por cada Estado parte.

El procedimiento para la solución de conflictos que puedan surgir entre las Partes en materia de interpretación o implementación de la Convención es uno caracterizado por la negociación, buenos oficios, mediación, sometimiento a una Comisión, o arbitraje.

2.2 América

Tratado de la Cuenca del Plata

El Tratado de la Cuenca del Plata, suscrito en Brasilia el 23 de abril de 1969 entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay es un tratado marco que tiene por objeto promover el desarrollo armónico y equilibrado, el óptimo aprovechamiento de los grandes recursos naturales y el desarrollo sostenible de la cuenca.

El Acuerdo adopta el concepto de cuenca, toda vez que se refiere a la “Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable”. De acuerdo con sus disposiciones, las Partes van a identificar áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que propendan a: facilitar la navegación; utilizar racionalmente el agua, particularmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo; preservar la flora y fauna; mejorar las conexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones; desarrollar zonas de frontera; cooperar en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades y promover otros proyectos de interés común en particular aquellos que tengan relación con el aprovechamiento de los recursos naturales de la cuenca.

El Tratado establece el Comité Intergubernamental Coordinador como órgano permanente encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las medidas que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata.

Tratado de Cooperación Amazónica

El Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en Brasilia el 3 de julio de 1978 entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, tiene por objeto fomentar la cooperación para promover el desarrollo armónico de la Amazonia, la preservación del ambiente y la conservación y utilización racional de sus recursos naturales.

El ámbito de aplicación del Tratado son los territorios de las Partes Contratantes en la Cuenca Amazónica, así como cualquier territorio de una Parte Contratante que, por sus características geográficas, ecológicas o económicas, se considere estrechamente vinculado a la misma.

El objetivo del Tratado es promover la cooperación en áreas como la navegación, el transporte y las telecomunicaciones, la utilización racional de los recursos hídricos, la investigación científica y el intercambio de informaciones y de personal técnico; los servicios de salud con vistas a mejorar las condiciones sanitarias de la región.

El marco institucional del sistema del tratado está compuesto por las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Cooperación Amazónica. El Consejo tendrá las atribuciones para velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades del Tratado y las decisiones tomadas en las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores; recomendar a las Partes la celebración de reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y preparar la agenda correspondiente; considerar las iniciativas y proyectos que presenten las Partes y evaluar el cumplimiento de los proyectos de interés bilateral y multilateral.

Protocolo sobre Recursos Hídricos Compartidos entre Argentina y Chile

El Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas⁵⁴ sirve de base al Protocolo sobre Recursos Hídricos Compartidos, adicional al Tratado sobre Medio Ambiente entre Chile y Argentina, firmado en Buenos Aires, el 2 de Agosto de 1991.

⁵⁴ Suscrita por los cancilleres de la República Argentina y la República de Chile el 26 de junio de 1971.

El Acta de Santiago se firma con el objeto de sentar las bases de una futura "...Convención que reglamente en forma plena y detallada la utilización de los recursos hidrológicos de las cuencas argentino-chilenas".

Dichas bases son las siguientes:

- La utilización equitativa y razonable de las aguas.
- La preservación de los recursos ecológicos en las cuencas comunes y el evitar cualquier forma de contaminación.
- La celebración de un acuerdo para el aprovechamiento de las aguas de los ríos contiguos.
- El reconocimiento a utilizar las aguas de los ríos y lagos de curso sucesivo sin causar perjuicio sensible a la otra Parte.
- La celebración de consultas en caso de que una parte realice un aprovechamiento en un lago común o un río sucesivo. La Parte requerida tendrá un plazo de hasta 5 meses para responder si existen aspectos del proyecto que puedan causarle un perjuicio sensible.
- El sometimiento de cualquier diferendo a una Comisión Técnica Mixta.

Probablemente el Protocolo no llega a ser la Convención que las Partes tuvieron en mente al firmar el Acta de Santiago. Ello no obstante, es menester afirmar que el mismo refuerza las bases ya establecidas en aquel documento y, partiendo del concepto de manejo integral de las cuencas hidrográficas, subraya el deber de no causar perjuicio a los recursos hídricos compartidos, a la cuenca común o al medio ambiente; establece un Grupo de Trabajo dentro de la Subcomisión de Medio Ambiente para determinar y priorizar los recursos hídricos compartidos y elaborar los planes generales de utilización; y determina la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental para la introducción de especies exóticas en los recursos hídricos compartidos. En el marco de la Subcomisión de Medio Ambiente, las Partes establecen un Grupo de Trabajo destinado a determinar y priorizar los recursos hídricos compartidos y elaborar los planes generales para su utilización.

2.3 Asia

Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong

Este Acuerdo firmado el 5 de abril de 1995 entre Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam tiene por objeto establecer la Comisión del Río Mekong y reemplazar un acuerdo anterior que puso en funcionamiento el Comité para la Coordinación de Investigaciones de la Baja Cuenca del Mekong en 1957⁵⁵.

Se trata de un acuerdo abierto. China y Myanmar son Estados parte de la cuenca del río Mekong pero no han firmado el acuerdo.

El objetivo del Acuerdo consiste en establecer un marco de cooperación en todas las áreas vinculadas con el desarrollo sostenible, la utilización, el manejo y la conservación de los recursos⁵⁶.

Las Partes se comprometen a proteger el ambiente de la cuenca de la contaminación y otros efectos negativos resultantes de cualquier plan de desarrollo y de las aguas y recursos asociados⁵⁷.

⁵⁵ Texto disponible en 34 International Legal Materials (1995), 865.

⁵⁶ Artículo 1.

⁵⁷ Artículo 3.

De acuerdo con el artículo 5, las Partes tienen el deber de utilizar las aguas en forma equitativa y razonable teniendo en cuenta todos los factores relevantes y las reglas indicadas en el Tratado⁵⁸. Tienen además el deber de cooperar en el mantenimiento de caudales mínimos no inferiores al caudal natural mínimo mensual aceptable durante cada mes de la estación seca⁵⁹. Le compete al Comité Conjunto⁶⁰ la elaboración de las directrices necesarias para la determinación del lugar y los niveles del caudal, como así también para la preparación de reglas relativas a cronogramas para la estación seca y de lluvias, ubicación de estaciones de medición, criterios para la determinación de los niveles de exceso de agua durante la estación seca y un mecanismo para el control de los trasvases de agua dentro de la cuenca.

El engranaje institucional para la cooperación en la cuenca del Mekong está integrado por la Comisión del Río Mekong, que goza de personalidad jurídica internacional.

La estructura de la Comisión es la siguiente:

- El Consejo.
- El Comité Conjunto.
- La Secretaría.

El Consejo está integrado por un miembro por cada Parte contratante del convenio que tenga rango ministerial o de gabinete, y que este dotado de poderes para adoptar decisiones que comprometan a su gobierno. El consejo tiene como funciones las siguientes:

- Adoptar políticas, decisiones y otros lineamientos relativos a la promoción, cooperación y coordinación de actividades y proyectos conjuntos relativos al desarrollo sostenible, utilización, conservación y manejo de la cuenca, de sus aguas, y de los recursos conexos, la protección el ambiente.
- Adoptar toda otra política o decisión que resulte necesaria para la implementación del Acuerdo, incluyendo las Reglas de Procedimiento del Comité Conjunto, Reglas para la utilización y la transferencia de aguas a ser adoptadas por el Comité Conjunto, un plan de manejo, lineamientos para la asistencia técnica y financiera.
- Resolver las diferencias y disputas relativas al Acuerdo que sean sometidas a su consideración por parte de un miembro del Consejo, del Comité Conjunto o por un Estado miembro.

El Comité Conjunto estará compuesto por un miembro por cada Estado parte del Acuerdo de un nivel no inferior al de Jefe de Departamento. Las funciones del Comité son las que se mencionan a continuación:

- Implementar las políticas y las decisiones del Consejo, como así también todas las demás tareas que le fueran asignadas por este último.
- Formular un plan de desarrollo para la cuenca, mismo que será revisado en forma periódica y modificado cuando sea necesario. Dicho plan y los proyectos y programas necesarios para su implementación, serán sometidos al Consejo para su aprobación.

⁵⁸ Artículos 5A, 5B y 26. Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong.

⁵⁹ Artículo 6. Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong.

⁶⁰ Organo de iniciativa e implementación de la Comisión del Río Mekong.

- Recabar, actualizar e intercambiar en forma permanente la información necesaria para la implementación del Acuerdo.
- Realizar los estudios y evaluaciones apropiados para la protección del ambiente y el mantenimiento del equilibrio ecológico de la Cuenca.
- Asignar tareas y supervisar las actividades de la Secretaría en lo que respecta a la implementación del Acuerdo y las políticas, decisiones, proyectos y programas adoptados en el marco de dicho acuerdo.
- Hacer todo lo posible para resolver las diferencias que puedan acaecer entre las sesiones regulares del Consejo y que sean sometidas a su consideración por parte de uno de sus miembros o un Estado miembro.
- Revisar y actualizar estudios y programas de entrenamiento para el staff de los Estados miembros involucrados y el fortalecimiento de sus capacidades para implementar el Acuerdo.

La Secretaría cumple las siguientes funciones:

- Bajo la dirección del Comité Conjunto, realizar las tareas que este o el Consejo le asigne.
- A solicitud del Consejo o del Comité Conjunto, proveer servicios técnicos, financieros y asesoramiento.
- Formular un plan de trabajo anual y todos los demás documentos sobre planes, proyectos, programas, estudios y asesoramientos que le sean solicitados.
- Asistir al Comité Conjunto en el manejo e implementación de proyectos y programas.
- Preparar las sesiones del Consejo y del Comité Conjunto.

El Acuerdo contiene disposiciones sobre solución de controversias entre los Estados parte del Acuerdo y que ser relacionen con cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del mismo.

En primer lugar, la Comisión hará todos los esfuerzos para resolver el conflicto. En caso de resultar imposible, la cuestión será sometida a los Gobiernos para su conocimiento y resolución a través de la negociación por vía diplomática. En caso de considerarlo necesario, los Estados podrán requerir la asistencia de un mediador.

2.4 Europa

Convenio de Helsinki

El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales fue adoptado en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas el 17 de marzo de 1992 ⁶¹.

Las Partes tienen un deber general de adoptar las medidas necesarias para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, definido como "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

⁶¹ Texto disponible en 31 International Legal Materials (ILM) 1312 (1992).

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 la interacción entre dichos factores; también comprenden los efectos sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas derivadas de la alteraciones de dichos factores⁶².

Las Partes deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen para la ordenación ecológicamente equilibrada y racional, la conservación de los recursos hídricos y la protección del medio⁶³.

El Convenio determina que los Estados parte de un curso de agua transfronterizo tienen el deber de cooperar en la elaboración de políticas, estrategias y programas armonizados que abarquen todas o parte de las cuencas hidrográficas afectadas encaminados a la prevención, el control y la reducción del impacto transfronterizo y a la protección del medio ambiente en el que influyen dichas aguas, incluido el medio marino⁶⁴.

Además del deber de prevenir y controlar la contaminación, el Convenio indica que las Partes deben emplear la evaluación de impacto ambiental⁶⁵ y promover la ordenación sostenible de los recursos hídricos, incluida la aplicación del enfoque por ecosistemas⁶⁶.

De acuerdo con el Convenio cada Parte deberá definir objetivos y criterios de calidad de las aguas con el objeto de reducir los impactos transfronterizos, estableciendo además los criterios necesarios para definir dichos objetivos.

En el marco del Convenio de Helsinki han sido negociados varios acuerdos de cuencas compartidas tales como:

- La Convención sobre la Protección del Rin⁶⁷.
- El Acuerdo para la Protección del Río Scheldt⁶⁸.
- El Acuerdo para la Protección del Río Mosa⁶⁹.
- El Convenio de Cooperación para la Protección y el Uso Sostenible del Río Danubio.

Convenio de Cooperación para la Protección y el Uso Sostenible del Río Danubio

Este Convenio, hecho en Sofía el 29 de junio de 1994, se aplica a la cuenca del Danubio⁷⁰, que según las disposiciones del mismo, comprende la cuenca hidrográfica tal como es compartida por las Partes contratantes⁷¹.

⁶² Artículo 1.2. Convenio de Helsinki.

⁶³ Artículo 2 b y c. Convenio de Helsinki.

⁶⁴ Artículo 2.6. Convenio de Helsinki.

⁶⁵ En el marco de la Comisión Económica para Europa se han celebrado otros acuerdos que son de importancia para el tema de la conservación de los recursos hídricos tales como el Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo del 25 de febrero de 1991 y el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales del 17 de marzo de 1992.

⁶⁶ Artículo 3.1. Convenio de Helsinki.

⁶⁷ Hecho en Rotterdam el 22 de enero de 1998.

⁶⁸ Hecho en Charleville el 26 de abril de 1994.

⁶⁹ Hecho en Charleville el 26 de abril de 1994.

⁷⁰ Los Estados parte del Convenio son Alemania, Austria, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Hungría, Moldova, Rumania, República Checa, República Eslovaca y Ucrania.

⁷¹ Artículo 1.b.

El objeto del Convenio es promover la cooperación en la gestión de las aguas en lo que respecta al uso y la protección de las mismas y la consolidación de medidas de carácter nacional e internacional para prevenir, controlar y reducir los impactos transfronterizos adversos. Establece que las Partes deberán establecer medidas destinadas al uso equitativo y sostenible de los recursos hídricos como así también a la conservación de los recursos ecológicos. En particular tienen el deber de evaluar la importancia de los componentes de los diferentes biotopos para la ecología del río y proponer medidas para mejorar las condiciones ecológicas de las aguas y el litoral⁷².

Para poder asegurar una implementación adecuada de los objetivos del Convenio y de sus disposiciones, la Parte III regula el establecimiento de la Comisión Internacional para la Protección del Danubio.

En cuanto a los posibles conflictos entre dos o más Partes sobre la interpretación o la aplicación del Convenio, éstas buscarán una solución mediante negociación o por cualquier otro medio de resolución de conflictos aceptable para las Partes, eventualmente con ayuda de la Comisión Internacional para la Protección del Danubio. Si las Partes litigantes no pueden resolver el conflicto dentro de un plazo razonable y en todo caso no superior a doce meses a contar de la fecha en que una Parte litigante haya comunicado el conflicto a la Comisión Internacional, el asunto se someterá a la Corte Internacional de Justicia o al procedimiento de arbitraje que establece el anexo V del Convenio.

Protocolo sobre agua y salud

El Protocolo sobre Agua y Salud es un acuerdo complementario al Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio de Helsinki) firmado el 17 de junio de 1999. El objetivo de este acuerdo es promover la protección de la salud y el bienestar de los seres humanos individual y colectivamente, en el contexto del desarrollo sostenible, a través de un mejoramiento de la gestión de las aguas, incluyendo la protección de los ecosistemas y la prevención, control y reducción de las enfermedades transmisibles a través del agua.

Las disposiciones de este Protocolo cubren tanto la provisión de agua potable como las cuestiones relativas a la sanidad y la protección de los recursos hídricos a nivel de las cuencas hidrográficas.

Las Partes se comprometen, entre otras cosas, a adoptar las medidas adecuadas tendientes a prevenir, controlar y reducir las enfermedades transmisibles a través del agua, fortalecer los sistemas de salud, mejorar la planificación y la gestión de los recursos hídricos y asegurar ambientes acuáticos seguros para la recreación.

Directiva marco de la Unión Europea sobre el agua

El Derecho Comunitario Europeo tiene una gran trayectoria en la adopción de instrumentos vinculados con la gestión de los recursos hídricos, desde aquellas directivas vinculadas con la calidad de las aguas para diversos usos hasta aquellas relacionadas con la protección de los hábitat naturales, sin olvidar que la Comunidad Europea es Parte de muchos tratados y acuerdos de cuencas.

⁷² Artículo 6.e.

La Directiva marco en materia de aguas⁷³, que modifica gran parte de la legislación comunitaria en este tema, determina un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que:

- Prevenga el deterioro adicional, proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos.
- Promueva el uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos disponibles.
- Proteja el medio acuático, entre otras formas, a través de la reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias.
- Asegure la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea.
- Contribuya a mitigar los efectos de las inundaciones y las sequías.

El objetivo ambiental de la Directiva marco es alcanzar un buen estado ecológico de las aguas en la Comunidad Europea. El estado ecológico es definido en forma diferente según se trate de aguas superficiales o subterráneas. Para las aguas superficiales, este es determinado por factores ecológicos y químicos, en tanto que para las aguas subterráneas, depende de consideraciones químicas y cuantitativas, además de que los objetivos para ellas establecidos resultan ser más estrictos.

El marco para el manejo de los recursos hídricos es la cuenca hidrográfica definida como la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta⁷⁴.

Los Estados miembros de la Comunidad Europea se hallan obligados a identificar las cuencas hidrográficas ubicadas dentro de sus respectivos territorios y a incluirlas en demarcaciones hidrográficas. Para ello, deben establecer las estructuras administrativas, identificando las autoridades competentes para la aplicación de las disposiciones de la Directiva marco.

Si una cuenca hidrográfica abarca el territorio de más de un Estado, los Estados miembros velarán porque dicha cuenca se incluya dentro de una demarcación hidrográfica internacional, para lo cual establecerán los mecanismos de coordinación necesarios procurando hacer uso de los ya existentes. Asimismo, cuando la cuenca se extienda más allá de los límites de la Comunidad Europea, los Estados miembros involucrados deberán proveer las medidas conducentes para asegurar que exista una coordinación con los Estados no miembros y se cumplan los objetivos de la Directiva marco.

Cada Estado miembro deberá confeccionar un plan hidrológico para cada demarcación hidrográfica ubicada dentro de su territorio. Este plan será complementado por planes más detallados diseñados para sub-cuencas, tipos de agua o usos específicos.

En cada demarcación hidrográfica, los Estados miembros velarán porque se realice un análisis de las características de dicha demarcación, un estudio de las repercusiones antrópicas en el estado

⁷³ 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. Texto disponible en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 327/1 del 22.12.00.

⁷⁴ Artículo 2.

de las aguas y un análisis económico de los usos del agua. La Directiva, en sus anexos, contiene especificaciones técnicas para la preparación de estos estudios, los cuales van a ser revisados luego de 13 años de transpuesta la Directiva al derecho nacional y luego, cada 6 años.

Debe destacarse también que el control de la contaminación es materia de regulación por parte de la Directiva marco, la cual establece diferentes tipos de medidas de control de acuerdo con el tipo de sustancias de que se trate.

Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano Portuguesas

Este Convenio continúa con una serie de acuerdos firmados entre España y Portugal destinado a regular fronteras y el aprovechamiento hidroeléctrico⁷⁵.

Su objetivo es definir la cooperación entre los Estados parte para la protección de las aguas superficiales y subterráneas, los ecosistemas terrestres y acuáticos que dependen de ellas y el uso sostenible de los recursos hídricos de los ríos Miño, Limia, Duero, Guadiana y Tajo.

El Convenio opera sobre la base de la cuenca hidrográfica, definida como “la zona terrestre a partir de la cual toda escorrentía superficial fluye a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta, así como las aguas subterráneas asociadas”⁷⁶.

Las Partes se comprometen a definir el régimen de caudales necesarios para garantizar el buen estado de las aguas y los usos actuales y previsibles para cada una de las cuencas hidrográficas. Hasta tanto se adopte dicho régimen, que será propuesto por la Comisión⁷⁷ y aprobado por la COP, rigen las disposiciones contenidas en un Protocolo adicional al Convenio⁷⁸.

2.5 Otros

Borrador del Pacto sobre Ambiente y Desarrollo

El Borrador del Pacto sobre Medio Ambiente y Desarrollo elaborado por el Consejo Internacional de Derecho Ambiental (ICEL, por sus siglas en inglés) y la UICN es un borrador de tratado para la integración del desarrollo sostenible y el uso y conservación de los recursos naturales.

Dicho documento no ha alcanzado el consenso suficiente para ser negociado como un tratado internacional. Sin embargo, se lo utiliza en forma creciente para orientar la elaboración de leyes y acuerdos ambientales.

En lo que atañe a la gobernanza de las cuencas compartidas, el Borrador contiene varias disposiciones que sirven para definir con precisión los deberes y derechos de los Estados. A continuación solo se mencionan las más relevantes con relación a los recursos hídricos compartidos.

⁷⁵ Hecho en Albufeira el 30 de noviembre de 1998; en vigor desde el 17 de enero de 2002. Disponible en Boletín Oficial del Estado (BOE) 37, del 12 de febrero de 2000.

⁷⁶ Artículo 1b.

⁷⁷ Comisión Hispano-Portuguesa para regular el uso y aprovechamiento de los ríos internacionales y sus zonas fronterizas, establecida por el Convenio entre España y Portugal para regular el uso y el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Mino, Limia, Tajo, Guadiana, Chanza y sus afluentes, firmado el 29 de mayo de 1968.

⁷⁸ Artículo 16.

La primera de dichas disposiciones concierne a los recursos hídricos en general⁷⁹. El Borrador considera al agua en forma integral, ya que se refiere al ciclo hidrológico en su totalidad, a cuestiones de cantidad y de calidad. Establece que las Partes deben mantener y restaurar la calidad de las aguas incluyendo las atmosféricas, superficiales, subterráneas y marinas, con el objeto de satisfacer las necesidades básicas del ser humano y los componentes esenciales de los ecosistemas acuáticos. En cuanto a la cantidad de las aguas, las Partes deben adoptar medidas, particularmente a través de la conservación y el manejo de los recursos hídricos, para asegurar la disponibilidad de suficiente cantidad de agua para satisfacer las necesidades humanas.

En lo que concierne a la protección de los sistemas naturales⁸⁰, el Borrador incluye entre ellos a los bosques, como medios naturales de control de erosión e inundaciones, los humedales y las planicies de inundación y los ecosistemas marinos, particularmente los costeros. Determina que las Partes adoptarán medidas destinadas a conservar y, cuando sea posible, restaurar los sistemas naturales que dan soporte a la vida en la tierra, incluyendo la diversidad biológica y a mantener y restaurar las funciones ecológicas de dichos sistemas como base esencial para el desarrollo sostenible.

Asimismo establece que las Partes deberán manejar dichos sistemas como unidades ecológicas con lo cual, los sistemas de agua dulce deben comprender la totalidad de las áreas de captación, en tanto que los sistemas costeros deben abarcar los componentes terrestres y acuáticos.

Hay una disposición específica relativa a los recursos naturales transfronterizos⁸¹, que se refiere al deber de cooperar en el manejo y la restauración de los recursos naturales compartidos. El aspecto más importante de esta disposición es su aproximación integral, toda vez que sugiere que el manejo sea ejercido considerando la unidad ecológica sin perjuicio de que el recurso se encuentre repartido entre varios Estados. La cooperación debe reflejarse en estrategias y políticas conjuntas que cubra la totalidad del sistema y los ecosistemas que están comprendidos en él. En cuanto al manejo de los ecosistemas acuáticos se establece que debe comprender la totalidad de la cuenca de captación y el medio marino adyacente.

3. Contexto regional centroamericano

En Centroamérica existen alrededor de 120 cuencas principales, de las cuales 23 son compartidas. Es importante destacar que la división territorial del continente se ha hecho sin tener en cuenta los sistemas naturales, lo que ha influido significativamente en la organización de las cuencas hidrográficas, quedando algunas de ellas sujetas a distintas regulaciones ambientales, explotación y distintos niveles de accesibilidad -entre otras cuestiones-. Guatemala es el país centroamericano con más kilómetros de superficie ubicada en cuencas internacionales, seguido por Nicaragua.

El concepto de cuenca hidrográfica ha venido ganando espacio en la región centroamericana. Es cada vez más frecuente encontrar referencias en documentos de políticas nacionales y regionales sobre la cuenca y la microcuenca como unidad básica de planificación territorial. Esto constituye un gran avance en el marco conceptual de manejo de los recursos naturales, conduce a una visión integral donde se correlacionan suelo, subsuelo, bosque, flora, fauna, agua y sociedad, que obliga a

⁷⁹ Artículo 19.

⁸⁰ Artículo 20.

⁸¹ Artículo 34.

una gestión articulada del territorio que armonice sociedad y recursos naturales, producción y medio ambiente, conservación y uso de los recursos naturales.

A continuación se exponen algunas de las principales iniciativas a nivel regional vinculadas con la gestión de aguas y, entre ellas, las compartidas, en Centroamérica.

ALIDES

La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) establece como uno de sus objetivos “manejar adecuadamente las cuencas hidrográficas para garantizar los diversos usos de los recursos hídricos en calidad y cantidad” e instruye “a las autoridades correspondientes sobre la actualización de los estudios sobre cuencas en Centroamérica a fin de preparar proyectos concretos para su aprovechamiento y manejo sostenible”.

El compromiso de los Presidentes de la Región Centroamericana, tomado en octubre de 1994, da una directriz inequívoca a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) para actuar sin dilación en esquemas de manejo integrado de cuencas.

PARCA

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) retoma el compromiso de los Presidentes y lo hace parte de su plan estratégico, es decir, el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) en 1999.

En su componente sobre agua, el PARCA establece los principios de política, los objetivos y las líneas estratégicas para actuar en esta materia:

ÁREA	AGUA
Principios de política	Gestión integrada: ecológica-económica-social Acceso equitativo Fomento de la corresponsabilidad en la gestión del agua
Objetivos	Garantizar la protección de fuentes de agua Asegurar el abastecimiento en el largo plazo (en cantidad y calidad adecuadas para diferentes usos). Promover la valoración económica total de los recursos hídricos.
Líneas Estratégicas	Ejecutar programa centroamericano para el manejo de cuencas compartidas (binacionales, multinacionales; hidrográficas y oceanográficas). Internalización de costes para la protección de zonas de recarga acuífera y fuentes productoras de agua. Elaborar y difundir metodología de fijación de tarifas y derechos de uso con base en valor económico total de los recursos hídricos. Promover la gestión integrada de cuencas como forma de protección del recurso hídrico. Desarrollar sistema armonizado de estándares mínimos de calidad para diferentes usos del agua. Desarrollar esquemas participativos de gestión de cuencas, involucrando al Estado, las municipalidades, los usuarios y las comunidades.

Fuente: PARCA, 1999.

La ALIDES y el PARCA como instrumentos de planificación estratégica contienen elementos suficientes y el marco conceptual adecuado para promover proyectos de manejo integrado de cuencas.

Plan centroamericano del agua (PACADIRH)

El Plan Centroamericano del Agua (PACADIRH) fue aprobado en el año 2000. En lo que respecta a cuencas, y para facilitar su comprensión, se utilizaron indistintamente los términos de cuencas compartidas o cuencas transfronterizas.

El objetivo general del Plan es potenciar y captar el valor agregado que ofrecen las iniciativas regionales en la solución de los problemas prioritarios de recursos hídricos, articulando de manera complementaria las acciones que se ejecutan a nivel regional, nacional y local, tomando en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales.

En el objetivo específico 3 del Plan se plantea la promoción de acciones regionales en torno al manejo integrado del agua aprovechando las economías de escala, como complemento a las acciones nacionales y locales.

El Plan contiene acciones específicas en las zonas transfronterizas y en concreto 3 de sus 13 acciones. La acción 7 hace referencia a la política y principios comunes en cuencas transfronterizas. Su objetivo es identificar, codificar y diseminar experiencias en materia de políticas y principios de aguas internacionales y gestión integrada de los recursos hídricos en las cuencas compartidas. Se aspira a promover la voluntad política de los gobiernos para la gestión integrada de los recursos hídricos en estas cuencas. Se busca utilizar la experiencia internacional en este tema.

Entre algunas de las acciones específicas, se pueden citar las siguientes:

- Efectuar un estudio sobre las experiencias internacionales en materia de tratados, convenios o cualquier otro instrumento de cooperación entre países para la gestión integrada de los recursos hídricos en cuencas transfronterizas.
- Analizar las convenciones internacionales existentes en materia de agua y, específicamente, sus posibles ventajas, desventajas e impactos para la región en caso de ser suscritas. Definir lineamientos para el posible establecimiento de futuros tratados o convenios para el aprovechamiento conjunto del agua entre los países involucrados.
- Elaborar un estudio regional del marco jurídico actual relativo al manejo de aguas en cuencas transfronterizas, con miras a establecer criterios de aplicabilidad y aceptabilidad de las normas legales internacionales en materia de agua.

En la acción 8 del PACADIRH se hace referencia a las actividades en cuencas compartidas, con respecto a la sistematización y actualización de la información. También se menciona la creación de comisiones binacionales o multinacionales. La Acción 10 va más allá y habla de la creación de organismos de cuenca transfronterizas.

Cuencas compartidas en Centroamérica

El cuadro siguiente detalla el nombre de las principales cuencas compartidas en Centroamérica, su extensión y porcentaje respecto al territorio total de la región⁸². En el mapa, que se inserta al final del cuadro, se aprecia la ubicación geográfica de dichas cuencas⁸³.

Cuenca	Países	Área	% CA
San Juan	Nicaragua-Costa Rica	36,905	7.2
Usumacinta	Guatemala-México	35,899	7.0
Coco o Segovia	Nicaragua-Honduras	24,867	4.9
Lempa	El Salvador-Honduras-Guatemala	18,235	3.6
Motagua	Guatemala-Honduras	15,964	3.1
Belice	Belice-Guatemala	12,154	2.3
Choluteca	Honduras-Nicaragua	8,131	1.6
Hondo	Guatemala-México	7,189	1.4
Grijalva	México-Guatemala	5,738	1.1
Chamalecón	Honduras-Guatemala	5,155	1.0
Changuinola	Panamá-Costa Rica	3,388	0.6
Sixaola	Costa Rica-Panamá	2,840	0.5
Goascorán	Honduras-El Salvador	7,745	0.5
Negro, Guasaule	Nicaragua-Honduras	2,371	0.4
Paz	Guatemala-El Salvador	2,161	0.4
Sarstún	Guatemala-Belice	2,009	0.4
Suchiate	Guatemala-México	1,500	0.3
Coatán	México-Guatemala	1,284	0.2
Colorado, Corredores	Costa Rica-Panamá	1,282	0.2
Moho	Belice-Guatemala	912	0.1
Temash	Belice-Guatemala	476	0.1
Jurado	Panamá-Colombia	234	0
El Naranjo	Nicaragua-Costa Rica	9	0



⁸² Fuente: Funpadem-Universidad de Costa Rica, 2000.

⁸³ Fuente: Secretaría General del SICA, 1999.

Conviene destacar que algunas de las ciudades más pobladas de la región se encuentran ubicadas en cuencas compartidas: Managua es parte de la cuenca del río San Juan, San Salvador está en la cuenca del río Lempa y Tegucigalpa en la cuenca del río Choluteca.

Un 65% del territorio de Belice se encuentra localizado dentro de cuencas compartidas. Guatemala se halla en una situación similar. En lo que respecta a El Salvador, cerca de un 62% de su territorio está en cuencas compartidas, en tanto que en Honduras es un 19%, Nicaragua cerca de un 35%, Costa Rica un 34% y Panamá alrededor de un 5%.

La realidad política de una geografía caracterizada por cuencas compartidas es ciertamente compleja. Dicha complejidad va de la mano de la posible existencia de posiciones divergentes entre los Estados parte de la cuenca respecto del uso y aprovechamiento de las aguas y de otros recursos asociados. En algunos casos, las posiciones divergentes han dado lugar a verdaderos conflictos que llevan años de evolución y que, en ciertos momentos, han derivado en verdaderas disputas.

Puede decirse que la ocurrencia de conflictos de mayor o menor grado cuya base es el manejo de las aguas de una cuenca compartida es casi irremediable, toda vez que se está en presencia de entidades políticas (estados) con leyes e instituciones diferentes que determinan, en última instancia que una realidad geográfica, como es la cuenca, se convierta en una realidad política compleja por ser compartida (si no hubiera fronteras nacionales, pues la cuenca no sería compartida). Sin embargo aunque la ocurrencia del conflicto pueda ser irremediable, la resolución del mismo depende de que los Estados parte adviertan que la clave para evitar el conflicto y, llegado el caso, resolver una disputa, se asienta en la confianza, la asistencia y la cooperación.

No debe olvidarse que la interdependencia económica, corresponsabilidad en la contaminación de las aguas, y la cooperación en la búsqueda de acuerdos institucionales son otros de los factores disuasorios de los posibles conflictos entre los Estados que comparten una cuenca⁸⁴.

Uno de los ejemplos más significativos de los avances realizados en la gestión de cuencas compartidas en Centroamérica es el del río Lempa.

El Lempa es el río más largo de Centroamérica y constituye la fuente de agua dulce más importante de la región. La cuenca del Río Lempa recorre aproximadamente 18.000 Km², de los cuales 2.800 Km² están en Guatemala, 5.800 Km² en Honduras y 9.500 Km² en El Salvador. Aproximadamente cuatro millones de habitantes se abastecen de la cuenca. Dicha cuenca es la más amenazada por la alta explotación de agua para regadío y producción de electricidad, y la utilización no sostenible de otros recursos naturales.

El Plan Trifinio 1986 - 1997 elaborado por la Comisión Trinacional Honduras, Guatemala y El Salvador implementa el Programa de la Cuenca Alta del Lempa y constituye un marco de diálogo y de cooperación entre los países. Este es sin duda el éxito del Plan: el marco institucional transfronterizo del Plan y la creación de Asociaciones de Desarrollo Sostenible por cada uno de los países, han sentado las bases para un acercamiento a la gestión regional integrada de la cuenca.

⁸⁴ Lopez, A., 2004, Environmental Conflicts and Regional Cooperation in the Lempa River Basin, Adelphi Research, Mesoamerican Center for Sustainable Development of the Dry Topics, National University of Costa Rica, the Environmental Change and Security Project (ECSP), Woodrow Wilson International Centre for Scholars, Oktoberdruck, Berlin.

Igualmente, el programa ha incrementado la sensibilidad de las agencias gubernamentales y de la población local a los impactos de sus acciones en el ambiente y a la necesidad por tanto de una gestión integrada.

La Política Centroamericana para la conservación y uso racional de los humedales

La Política Centroamericana para la conservación y uso racional de los humedales, aprobada por el Consejo de Ministros de la CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo) en el 2002, fue propiciada en el marco regional de ALIDES (Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica).

Este instrumento busca la utilización racional de los humedales de la región y el reconocimiento de sus beneficios económicos, sociales y ambientales para la población. Es guiada por los principios rectores de soberanía, responsabilidad compartida y cooperación. Dichos principios toman una relevancia especial en un área geográfica donde la mayoría de las cuencas compartidas son reconocidas como áreas de humedales, muchas de ellas ya designadas como Humedales de Importancia Internacional (“Sitios Ramsar”) ante la Convención de los Humedales (Ramsar, Irán, 1971).

La Política Centroamericana de Humedales incorpora vigorosamente el concepto de integración – una visión desarrollada ampliamente entre los países de la región. Para este propósito, considera explícitamente entre sus objetivos “la coordinación con las acciones planteadas en el PACADIRH⁸⁵ [y] el manejo integrado de cuencas hidrográficas compartidas con enfoque de manejo de ecosistemas”. Asimismo, hace énfasis en la importancia de la participación informada de los actores directos y la necesidad de desarrollar intercambio de información, capacitación y educación para la conservación de los humedales como contribución a la gestión de las cuencas hidrográficas de Centroamérica.

⁸⁵ Plan de Acción Centroamericano para el Desarrollo Integrado de los Recursos Hídricos (También conocido como Plan de Acción Centroamericano del Agua en Centroamérica).

Tabla de los humedales mesoamericanos influenciados por las cuencas entre países en dicho documento.

Cuenca(s)	Países	Sitios Ramsar* y humedales prioritarios
San Juan	Nicaragua-Costa Rica	Refugio de Vida Silvestre (RVS) Los Guatuzos (Nicaragua)* RVS Río San Juan (Nicaragua)* RVS Caño Negro (Costa Rica)* Humedal Caribe-Noreste (Costa Rica)*
Usumacinta	Guatemala-México	Parque Nacional Laguna del Tigre (Guatemala)*
Lempa-Ostúa	El Salvador-Honduras-Guatemala	Embalse Cerrón Grande (El Salvador)* Complejo de Güija (El Salvador) Cuenca del Lago Güija y Ostúa (Guatemala)
Motagua	Guatemala-Honduras	Punta de Manabique (Guatemala)*
Grijalva	México-Guatemala	Parque Nacional Cañon del Sumidero (México)*
Sixaola	Costa Rica-Panamá	RVS Gandoca-Manzanillo (Costa Rica)* Humedal de Importancia Internacional San San-Pond Sak (Panamá)*
Goascorán, Choluteca, Negro, Estero Real	Honduras-El Salvador-Nicaragua	Sistema de Humedales del Sur de Honduras (Honduras)* Bahía de la Unión (El Salvador) Deltas del Estero Real y Llanos de Apacunca (Nicaragua)*
Negro, Guasaule y Coco o Segovia	Nicaragua-Honduras	Cayos Miskitos y Franja Costera Inmediata (Nicaragua)*
Paz	Guatemala-El Salvador	Hawai-Monterrico y Paraiso-La Barrona (Guatemala) Barra de Santiago-El Imposible (El Salvador)
Suchiate y Cahoacán	Guatemala-México	Manchón-Guamuchal (Guatemala)* Zona de Conservación El Cabildo-Amatán (México) Zona de Conservación El Gancho-Murillo (México)
Sarstún y Temash	Belice-Guatemala	Sarstoon-Temash National Park (Belice)* Reserva de Usos Múltiples Río Sarstún (Guatemala)

Fuente: Montes de Oca, J. 2006.

4 Repensando las instituciones

1. Marco institucional para el manejo de las cuencas compartidas

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua⁸⁶ estableció que los países que comparten recursos hídricos deberían cooperar en el establecimiento de los programas, mecanismos e instituciones necesarios para el desarrollo coordinado de tales recursos. Las esferas de cooperación, con el acuerdo de las partes interesadas, podrían incluir, entre otras, la planificación, el desarrollo, la regulación, la ordenación, la protección ambiental, la utilización y la conservación, los pronósticos, de tales recursos. La Conferencia recomendó a los países que comparten recursos hídricos a que establezcan comisiones conjuntas para cooperar en aspectos tales como la recopilación, normalización e intercambio de datos, en la ordenación de las aguas compartidas, la prevención y control de la contaminación del agua, la prevención de las enfermedades relacionadas con el agua, la reducción de los efectos de las sequías, las actividades de control de las inundaciones y de mejoramiento de los ríos, y los sistemas de alerta de inundaciones.

Más recientemente, la Conferencia Mundial sobre el Agua Dulce⁸⁷ hizo un llamamiento general al decir que “necesitamos una gestión integrada de los recursos hídricos para llevar a todos los usuarios de agua a las mesas donde se comparte la información y se adopten las decisiones. Aunque tropieza con grandes dificultades respecto al marco jurídico y de la forma en que podría revestir los acuerdos, las opiniones coinciden en que debemos aumentar la cooperación con las cuencas fluviales y dar más vitalidad y validez a los acuerdos vigentes”. A este llamamiento le siguió la recomendación siguiente:

- Las cuencas hidrográficas deben ser el marco de referencia para la gestión de los recursos hídricos y es preciso crear los mecanismos institucionales y participativos a este nivel.
- El agua puede ser un factor para promover la cooperación regional. Es necesario intensificar dicha cooperación a través de las fronteras como un medio para compartir los beneficios aguas arriba y aguas abajo.
- El mejor medio para administrar las aguas en colaboración reside en los compromisos a largo plazo.

La Convención de 1997 establece que los Estados del curso de agua entablarán, a pedido de cualquiera de ellos, consultas relativas a la ordenación de un curso de agua internacional, lo que podrá incluir la creación de un órgano mixto. Y establece que se entiende por ordenación a la planificación para el aprovechamiento sostenible de un curso de agua y la adopción de medidas para ejecutar los planes que se adopten y la promoción del uso sostenible y la protección del curso de agua⁸⁸.

⁸⁶ Doc. E/Conf. 70/29. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, marzo de 1977.

⁸⁷ Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, Bonn, 3 a 7 de diciembre de 2001, El Agua: una de las claves del desarrollo sostenible, Recomendaciones de acción.

⁸⁸ Artículo 24. Convención de 1997.

El establecimiento de un organismo constituye un mecanismo para promover el manejo integrado de la cuenca, darle contenido e implementar los deberes y las facultades de los Estados parte, es decir, la utilización equitativa de las aguas y el deber de no causar daños.

Generalmente, dichos organismos se establecen mediante un tratado o un acuerdo entre los Estados parte de la cuenca. Al respecto, la Revisión de las Reglas de la ILA propuso los siguientes contenidos mínimos para los acuerdos que establecen organismos de cuencas compartidas⁸⁹:

- Objetivo y propósitos.
- Naturaleza y composición.
- Forma y duración.
- Estatuto jurídico.
- Áreas de operación.
- Funciones y competencias.
- Disposiciones financieras.

Dispuso además que un mecanismo de manejo conjunto a nivel de cuenca debe ser competente, entre otros, en los siguientes temas:

- La coordinación de programas de investigación técnica y científica.
- El establecimiento de redes armonizadas, coordinadas y unificadas para la observación y el control permanente.
- El establecimiento de objetivos y estándares armonizados de calidad para toda o para una porción significativa de la cuenca.

Ahora bien, entre las funciones que cumplen o pueden cumplir dichos organismos figuran las siguientes:

Establecimiento de una base para reuniones regulares y discusión de temas de interés común

Las personas encargadas del manejo de las cuencas hidrográficas compartidas en los diferentes Estados parte tienen una oportunidad para reunirse en forma periódica con el objeto de tratar todos los temas relacionados con los recursos compartidos y no tienen que hacerlo caso por caso. Se crea de esta manera una forma común de pensar y se genera confianza entre todos los involucrados.

Promoción del intercambio de información entre los países

El intercambio de información y de conocimiento entre todos los Estados parte de una cuenca compartida constituye un elemento fundamental para romper con esquemas donde, muchas veces, rige la desconfianza. Es un prerequisite para motivar a los Estados a colaborar en el manejo conjunto de una cuenca.

⁸⁹ Artículo 65. International Law Association, Berlin Conference (2004) Water Resources Law.

Desarrollo de mecanismos coordinados para la gestión y el desarrollo de las cuencas

El desarrollo de un esquema de manejo integrado a nivel de la cuenca solo puede ser alcanzado por medio de la colaboración de todos los Estados parte de la cuenca.

Tal esquema es, en gran medida, un prerequisite para recibir apoyo de parte de agencias donantes y atraer la atención de otros Estados, incluso de aquellos Estados que son parte de la cuenca pero no integran los mecanismos de coordinación y que, de esta manera, se pueden ver incentivados a sumarse al esquema.

Asegurar la asistencia de países donantes y agencias de cooperación

El desarrollo de un esquema de colaboración plausible y realista (donde quizá no todos los requerimientos de los Estados parte se encuentren reflejados), aplicable en la práctica, a nivel de la cuenca puede motivar a las agencias de donantes a ayudar a los Estados parte a implementar el esquema propuesto.

Resolución de conflictos entre los Estados parte

Al promover la cooperación, los organismos de cuenca contribuyen a evitar los conflictos que se puedan presentar entre los Estados parte, aunque no son una garantía para resolverlos. Muchas veces es necesario acudir a los oficios de un mediador, como en el caso del conflicto entre India y Pakistán en el caso del Río Indo, donde el Banco Mundial ofició de mediador, o acudir a un árbitro, como en el caso del conflicto por el Río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua, o a un tribunal internacional, cuando las partes se ponen de acuerdo para someter el conflicto a la Corte Internacional de Justicia, como Checoslovaquia y Hungría en el caso del Río Danubio. Sobre estos temas, remitimos a la Sección 3 de este capítulo.

La adecuada gestión de los recursos de la cuenca que comparten los Estados, depende de la voluntad política de los mismos en avanzar una cooperación efectiva que se traduzca en una gestión provechosa para todos los Estados parte dentro del marco de la sostenibilidad. Luego, sin duda instituciones nacionales encargadas de la gestión de la cuenca en sus respectivos territorios influirán en las decisiones de la institución u organismo creado por acuerdo al efecto para la gestión de las aguas compartidas, y su grado de ingerencia vendrá determinado por el marco de competencias atribuido a dicha institución por los Estados parte de la cuenca.

En síntesis, nada impide que instancias nacionales para la gestión de una parte de una cuenca hidrográfica compartida (la ubicada dentro del territorio de uno de los Estados parte de la cuenca) coexistan con una instancia u organismo supranacional con autoridad sobre toda la cuenca. La delimitación de competencias y, por ende, la compatibilidad de funcionamiento de las instancias apuntadas, depende de la voluntad política de los Estados y de la regulación que se haga vía un acuerdo. Sin embargo, debe destacarse que un entramado complejo de organismos con diferentes competencias puede generar confusión, ir contra un proceso ágil de toma de decisiones y comprometer, en definitiva, la efectividad de un régimen de gobernanza.

A continuación se exponen algunos ejemplos de organismos de cuenca⁹⁰.

⁹⁰ Parte de esta información fue tomada de Burchi, S., Spreij, M., Institutions for International Freshwater Management, Unesco, IHP, WWAP, IHP-VI Technical Documents in Hydrology, PCCP Series No 3.

Autoridad de la Cuenca del Río Níger

La Autoridad de la Cuenca del Río Níger fue establecida por medio de la Convención que establece la Autoridad de la Cuenca del Río Níger, firmada el 25 de noviembre de 1964 y modificada por la Convención del 29 de octubre de 1987 ⁹¹.

Son Estados miembros de la Comisión: Benin, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea, Malí, Níger y Nigeria.

La Autoridad es una institución de carácter supranacional con personalidad jurídica, que se encuentra organizada de la siguiente manera:

La Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros es la instancia superior de la Autoridad. Se reúne en forma ordinaria cada dos años y tiene a su cargo la definición de la política de la Autoridad.

El Consejo de Ministros es la autoridad de control y supervisión. Se reúne en forma ordinaria cada año y le compete la preparación de las Cumbres, la elaboración de recomendaciones para ser consideradas por esta, y el control de las actividades de la Secretaría.

El Comité Técnico, integrado por representantes de cada Estado miembro, tiene a su cargo la preparación de las reuniones del Consejo y la elaboración de informes y recomendaciones.

La Secretaría es el órgano ejecutivo de la Autoridad.

Las funciones de la Autoridad pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- Armonización y coordinación de las políticas nacionales.
- Preparación e implementación de un plan de desarrollo integrado para la cuenca.
- Promoción de proyectos de interés común.
- Control y regulación de la navegación del Río Níger, sus tributarios y subtributarios.
- Movilización de recursos financieros para llevar a cabo proyectos y actividades de interés para los Estados parte de la Cuenca.

En caso de presentarse una controversia respecto de la interpretación o aplicación de la Convención, los Estados miembros la van a resolver por medio de negociaciones. En caso de que dichas negociaciones no resuelvan la disputa, ésta podrá ser sometida a la Cumbre por una de las Partes.

En los últimos años los proyectos de la Autoridad han estado vinculados, entre otros, con el control de las inundaciones y la sequía, el mejoramiento de la navegación y la producción de energía.

La Autoridad se financia con los aportes anuales de los Estados miembros y recibe financiamiento externo para la implementación de proyectos.

⁹¹ Textos disponibles en United Nations Treaty Series, vol. 587, No 8507, pág. 19: www.foalex.fao.org.

Comisión Permanente de la Cuenca del Río Okavango

La Comisión Permanente de la Cuenca del Río Okavango fue establecida por medio del Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión Permanente de las Aguas de la Cuenca del Río Okavango firmado en Windhoek, el 16 de septiembre de 1994 ⁹².

Son Estados parte de la Comisión, Angola, Botswana y Namibia.

La Comisión, que se reúne por lo menos una vez al año, está integrada por tres delegaciones. Cada delegación se componen de tres miembros elegidos por los Estados parte.

Las funciones de la Comisión son de asesoramiento a los Estados miembros, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Medidas relativas a la determinación en toda la cuenca de las aguas disponibles para todos los usos.
- Demanda razonable de las aguas por parte de todos los consumidores.
- Criterios a ser adoptados en materia de conservación, distribución equitativa y utilización sostenible de las aguas de la cuenca.
- Prevención de la contaminación de la cuenca.
- Medidas que pueden ser adoptadas por las Partes para resolver las dificultades que se presentan en las épocas de sequía.

Las controversias relativas a la interpretación e implementación del Acuerdo van a ser resueltas por los Estados parte.

Cada Estado parte es responsable por el financiamiento de su propia delegación como así también de cualquier reunión de la Comisión que ser realice en país.

Comisión del Río Mekong

La Comisión del Río Mekong fue establecida por el acuerdo firmado el 5 de abril de 1995 entre Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam⁹³.

Remitimos al Capítulo III. 2 relativo a los tratados y convenios relativos a cuencas compartidas donde el tema ha sido desarrollado.

Comisión Permanente del Río Indo

La Comisión Permanente del Río Indo fue establecida por el Tratado de la Aguas de Río Indo, entre India y Pakistán, firmado en Karachi el 19 de septiembre de 1960 ⁹⁴.

El objetivo del Tratado es dividir las aguas del Río Indo entre las Partes.

La Comisión está integrada por dos comisarios designados uno por cada Parte. Los comisarios, que deben ser ingenieros especializados en hidrología tienen los deberes y las responsabilidades que le asigne cada uno de sus gobiernos.

⁹² Texto disponible en www.faolex.fao.org.

⁹³ Texto disponible en 2069 United Nations Treaty Series 4.

⁹⁴ Texto disponible en Legislative Texts, Treaty No 98, pág. 300.

Las reuniones de la Comisión son, al menos, una vez por año y cuando lo solicite un comisionado.

Las funciones de la Comisión del Río Indo son, entre otras, las siguientes:

- Establecer los mecanismos necesarios para la implementación del Tratado.
- Promover la cooperación entre las Partes del Tratado.
- Promover estudios y elaborar informes respecto a cualquier inconveniente que se suscite respecto al desarrollo de las aguas cubiertas por el Tratado.
- Resolver cualquier cuestión que se suscite entre las Partes del Tratado.
- Realizar inspecciones regulares de los trabajos y las obras que se ejecuten en el marco del Tratado.
- Examinar cualquier cuestión relativa a la interpretación y aplicación del Tratado.
- Elaborar un informe anual y someterlo a los Estados parte.

Cada vez que un Estado parte se proponga construir una obra de ingeniería que pueda interferir con las aguas reguladas por el Tratado, deberá notificar al otro Estado parte y entregarle cualquier información relevante que se vincule con las obras.

Los Estados parte del Tratado financian cada uno a su respectivo comisario.

Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata

El Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC) es el órgano permanente de la Cuenca del Plata y está integrado por un representante de cada uno de los Estados miembros⁹⁵.

El CIC en pleno se reúne, al menos dos veces por año.

El órgano ejecutivo del CIC es la Secretaría General, designado por rotación alfabética entre los Estados parte, por un período de dos años.

Cada Estado parte designa un delegado permanente para el CIC. Dicho delegado funge como oficial de enlace y seguimiento de las actividades de la Secretaría General.

Las funciones del CIC están establecidas en el Artículo III del Tratado de la Cuenca del Plata, donde se lo reconoce como “el órgano permanente de la Cuenca, encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata, y de la asistencia técnica y financiera que organice con el apoyo de los organismos internacionales que estime conveniente, y ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores”.

Al CIC le compete:

- Considerar, aprobar e implementar proyectos, planes de estudio e investigación sobre temas relacionados con la navegación, la conservación de fauna y flora, el mejoramiento de la infraestructura, la promoción de proyectos de interés para las Partes y la cooperación en materia de educación, salud y control de enfermedades.

⁹⁵ Ver Tratado de la Cuenca del Plata en el Capítulo III.2.

- Convocar a reuniones de Contrapartes Técnicas o Grupos de Trabajo; preparar su agenda; considerar los informes y recomendaciones que surjan de estas reuniones, y adoptar las medidas necesarias para su avance, cumplimiento o ejecución.
- Negociar, aceptar y suscribir los acuerdos de cooperación técnica para la realización de proyectos, estudios e investigaciones cuando sean financiados con fondos no reembolsables, así como transmitir a los Gobiernos los ofrecimientos que los organismos nacionales e internacionales formulen de conformidad a sus programas.
- Convocar las Reuniones de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata y preparar, en coordinación con otros órganos del Sistema, su agenda provisoria.
- Solicitar la realización de estudios de carácter técnico o institucional a organismos nacionales o internacionales competentes.

Los Estados parte realizan contribuciones anuales. El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) fue establecido en 1974 con el objeto financiar estudios y proyectos destinados a promover el desarrollo integrado de la cuenca.

Comisión del Río Bermejo

La Comisión Binacional del Río Bermejo fue establecida a través del acuerdo firmado entre Argentina y Bolivia en San Ramón de la Nueva Orán el 9 de junio de 1995. Este acuerdo tiene por objeto establecer un mecanismo permanente encargado de la administración de la cuenca alta del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija “que impulse el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimice el aprovechamiento de sus recursos naturales, genere puestos de trabajo, atraiga inversiones y permita la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos”⁹⁶. Dicho mecanismo se articula a través de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija.

La Comisión se halla constituida por dos Delegados de cada Estado, representando a las cancillerías, el Director Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo de Bolivia y el Presidente del Directorio de la Comisión Regional del Río Bermejo de la Argentina. La Secretaría de la Comisión Binacional es desempeñada por la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) de la Argentina y la Oficina Técnica Nacional de los ríos Pilcomayo y Bermejo de Bolivia.

La Comisión tiene dos sedes: Buenos Aires y Tarija. El Acuerdo establece que la Comisión tendrá personalidad jurídica internacional, autonomía de gestión técnica, administrativa, financiera y la capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones⁹⁷.

Entre sus funciones están las siguientes:

- Dictar su propio estatuto.
- Establecer parámetros físico-químicos y biológicos para la regulación de la calidad de las aguas.

⁹⁶ Artículo 1. Comisión del Río Bermejo.

⁹⁷ Artículo 4. Comisión del Río Bermejo.

- Gestionar obras conjuntas entre las Partes, independientemente del territorio en que se encuentren.
- Identificar programas de desarrollo sostenible.
- Seleccionar las obras a ser efectuadas en los cursos de agua.
- Diseñar, seleccionar, adjudicar y evaluar estudios y programas, proyectos y relativas a los recursos hídricos.
- Aprobar la planificación y construcción de puentes y demás estructuras que crucen cursos de agua y que puedan afectar los usos y el funcionamiento hidráulico de los mismos y la navegación.
- Establecer las zonas en las cuales no podrán efectuarse extracciones de recursos que afecten el comportamiento hidráulico y morfológico de los ríos.
- Proponer normas que regulen las descargas de cualquier tipo de sustancias contaminantes.

Comisión Internacional para la Protección del Rin

El Convenio sobre la Protección del Rin⁹⁸ fue firmado en Berna, el 12 de abril de 1999, por Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Suiza y la Comunidad Europea.

El ámbito de aplicación geográfica del Convenio es⁹⁹:

- a) el Rin;
- b) las aguas subterráneas que interaccionan con el Rin;
- c) los ecosistemas acuáticos y terrestres que interaccionan con el Rin o cuya interacción con el Rin podría restablecerse;
- d) la cuenca hidrográfica del Rin, en la medida en que la contaminación por sustancias nocivas en la misma tiene efectos nocivos sobre el Rin; y
- e) la cuenca hidrográfica del Rin cuando realiza una función importante en la prevención de crecidas y la protección contra las inundaciones a lo largo del Rin.

El objetivo del Convenio es alcanzar un desarrollo sostenible del ecosistema del Rin, garantizar la producción de agua potable, aumentar la calidad de los sedimentos para poder derramar o esparcir materiales de dragado sin un impacto ambiental negativo, prevenir las crecidas y garantizar una protección contra las inundaciones, y contribuir al saneamiento del Mar del Norte.

El Convenio opera sobre la base de los siguientes principios:

- Precaución.
- Prevención.
- Corrección en la fuente.
- Contaminador-pagador.

⁹⁸ Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° L 289 de 16/11/2000 pág. 31a 37.

⁹⁹ Artículo 2.

- No aumento de las perturbaciones.
- Compensación en caso de intervenciones técnicas importantes.
- Desarrollo sostenible.
- Aplicación y desarrollo del estado de la técnica y de las prácticas más ecológicas.
- No transferencia de la contaminación ambiental de un medio a otro.

La Comisión del Río Rin tiene una secretaría permanente y se halla integrada por las delegaciones de las Partes contratantes. Cada Parte contratante nombrará a sus delegados y entre ellos al jefe de la delegación. La presidencia de la Comisión rota cada tres años entre las Partes contratantes. Cada delegación tiene un voto y las decisiones se adoptan por unanimidad.

Entre las tareas de la Comisión, cabe mencionar las siguientes:

- Elaborar programas internacionales de medición y los estudios del ecosistema del Rin y explotar sus resultados, si es necesario en cooperación con instituciones científicas.
- Elaborar propuestas de medidas individuales y programas de acción con inclusión, si procede, de instrumentos económicos y habida cuenta de los costes esperados.
- Coordinar los planes de advertencia y alerta de los Estados contratantes sobre el Rin.

La Comisión se reúne en asamblea ordinaria una vez al año por convocatoria de su presidente.

La Comisión dirigirá a las Partes contratantes, en forma de recomendación, sus decisiones en relación con las medidas individuales y programas de acción, que se aplicarán de acuerdo con el derecho interno de las Partes contratantes. Las Partes contratantes informarán a la Comisión en forma periódica acerca de las medidas legislativas, reglamentarias o de otro tipo que adopten con el objeto de proceder a la aplicación de las disposiciones del Convenio y los casos en los cuales no pueda poner en práctica las decisiones de la Comisión, total o parcialmente.

Respecto al financiamiento de la Comisión, cada Parte contratante correrá con los gastos de su representación y de su estructura de trabajo; a su vez, cada Estado contratante asumirá los gastos de los estudios y actividades que se realicen en su propio territorio. La distribución de los gastos correspondientes al presupuesto anual de funcionamiento quedará establecido en el reglamento interno y financiero de la Comisión.

En lo relativo a las posibles diferencias que tengan lugar sobre la interpretación o aplicación del Convenio, las Partes buscarán una solución a través de la negociación o por cualquier otro método de resolución de conflictos que consideren aceptable. En caso de que la controversia no pudiera ser resuelta por dichos medios, se someterá, salvo si las Partes en conflicto disponen otra cosa, a solicitud de una de ellas, al arbitraje establecido en el Anexo al Convenio.

Comisión Internacional para la Protección del Danubio

El Convenio de Cooperación para la Protección y el Uso Sostenible del Río Danubio es un acuerdo entre los "Estados danubianos" que se definen como aquellos que comparten una parte importante de la cuenca del Danubio (es decir, más de 2000 kms del total de la cuenca hidrográfica).

El Convenio tiene por objeto:

- La gestión hidrológica sostenible y justa del Danubio. Las Partes contratantes acuerdan combatir los riesgos derivados de accidentes donde estén involucradas sustancias peligrosas o nocivas para el agua, y los derivados de crecidas. Asimismo, tratarán de contribuir a la reducción de la contaminación del Mar Negro procedente de fuentes terrestres.
- Cooperación de las Partes contratantes en la gestión de los recursos hídricos y adopción de medidas administrativas, jurídicas, y técnicas necesarias para una adecuada gestión de los recursos del río y de la cuenca.
- Establecimiento de prioridades y armonización de medidas a escala nacional e internacional en toda la cuenca que tengan por objeto el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente del Danubio. Este objetivo se dirige a garantizar el uso sostenible de los recursos hídricos para fines municipales, industriales, y agrícolas, a la restauración y conservación de ecosistemas y a cumplir otros requisitos relacionados con la salud pública.

Todas las medidas destinadas a la protección del Danubio se basan en los principios de “quien contamina paga” y en el de precaución.

Las Partes acuerdan cooperar en las siguientes áreas:

- Prevención, control y reducción de impactos transfronterizos por medio de la adopción de medidas administrativas, jurídicas y técnicas para asegurar una protección eficaz de la calidad del agua y un uso sostenible de la misma.
- Fijación de límites de vertidos industriales.
- Elaboración de inventarios de vertidos, programas de acción, e informes sobre los progresos en la aplicación de los programas de acción.
- Elaboración de programas de control de calidad de las aguas.
- Proveer a la Comisión Internacional de información básica para que ésta pueda desempeñar sus funciones.
- Consultas entre las Partes e intercambio de información en la elaboración de proyectos que puedan tener impactos transfronterizos.
- Información al público por medio de las autoridades competentes de cada Parte sobre el estado o calidad del medio ambiente fluvial.
- Elaboración conjunta de programas de investigación y desarrollo.
- Desarrollo de sistemas de aviso, y planes de emergencia.
- Asistencia mutua especialmente cuando se produzca una situación crítica de las condiciones fluviales.

La Comisión Internacional del Danubio la integran delegaciones nombradas por las Partes. Cada Parte contratante puede nombrar a cinco delegados para tratar cuestiones específicas.

La Presidencia de la Comisión se ejerce por rotación de las Partes durante el período de un año.

La Comisión se reúne al menos una vez al año y adopta sus decisiones por consenso de las partes.

Se encomienda a la Comisión elaborar recomendaciones y propuestas dirigidas a las Partes para que éstas cumplan con las obligaciones pactadas. Igualmente, la Comisión estará encargada de proponer, cuando así lo estime, modificaciones del convenio y podrá establecer las bases para la elaboración de nueva normativa para la protección y gestión de las aguas de la cuenca del Danubio.

La Comisión Internacional puede elaborar propuestas a ser consideradas por la Conferencia de las Partes.

En caso de conflicto entre dos o más Partes sobre la interpretación o la aplicación del convenio, las Partes deberán buscar una solución negociada con ayuda de la Comisión Internacional.

En el caso de no poderse resolver el conflicto por vía de la negociación, el asunto se someterá a uno de los siguientes medios de resolución pacífica de conflictos: la Corte Internacional de Justicia, o el procedimiento de arbitraje establecido en el propio Convenio.

2. Manejo integrado de cuencas compartidas

El manejo integrado de las cuencas hidrográficas constituye un proceso de toma de decisiones respecto de los usos de las aguas y los recursos naturales ubicados dentro de la cuenca que interactúan con el agua. Dicho proceso apunta a realizar un balance entre los diferentes usos que se le pueden dar a los recursos naturales y los impactos que éstos tienen en el largo plazo para la sostenibilidad de los recursos. Implica la formulación y desarrollo de actividades que involucran a los recursos naturales y humanos de la cuenca.

El manejo integrado requiere la aplicación de las ciencias sociales y naturales y, conlleva la participación de la población en los procesos de planificación, concertación y toma de decisiones.

Ahora bien, la gestión de cuencas busca una interrelación equilibrada en tres dimensiones: económica, social y física-biológica, lo que conduce a proponer esquemas de ordenación de los usos del agua desde la perspectiva de “maximizar el valor actual del bienestar de todos los seres humanos, hasta la de mantener la viabilidad de todos los sistemas naturales que existen”¹⁰⁰. Lo que se pretende es ordenar la actividad humana en función de preservar, en calidad y cantidad, los recursos hídricos necesarios para sus propias actividades (económicas y sociales) y la conservación de los ecosistemas naturales.

De acuerdo con Dourojeanni¹⁰¹, la visión integrada de gestión de cuencas hace referencia al aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, viendo de esta manera los recursos hídricos como parte de un sistema dinámico más complejo, suponiendo las interrelaciones que se establecen naturalmente entre agua, flora (principalmente bosques), suelo, subsuelo y fauna y entre estos recursos y la sociedad humana.

Dentro del gran número de variables que determina las interrelaciones entre agua, otros recursos naturales y sociedad en la gestión de cuencas, juegan un rol central aquéllas que tienen que ver con la disponibilidad del agua. Así, respecto de los bosques y otras coberturas vegetales, se debe poner

¹⁰⁰ Lord e Israel, 1996.

¹⁰¹ Dourojeanni, A., 1994, Política públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas. CEPAL. LC/R.1399. Santiago, Chile.

atención en su capacidad de retención y en su factor de retardamiento de las escorrentías, lo que a su vez determina, en buena medida, la infiltración hacia el subsuelo y la calidad y cantidad de las aguas que escurren superficialmente. En este sentido es que se puede hablar de los bosques como “productores” de agua, no porque la vegetación la produzca naturalmente sino porque es un factor de primera importancia para tenerla disponible para el resto del ecosistema y para el uso humano.

Siendo el bosque un productor de agua, su protección y conservación se convierte en un elemento imprescindible en la gestión integral de cuencas, lo que conduce necesariamente la ordenación territorial de la actividad humana.

3. Manejo de conflictos

Como se dijo con anterioridad, los actores en la gestión de las cuencas compartidas son los Estados. De allí que, e independientemente que los conflictos puedan tener lugar a nivel local entre comunidades por el uso de las aguas de un río, lago, o acuífero, dichos conflictos son, en última instancia, interestatales y cuya solución requiere acudir a la vía diplomática o judicial a nivel internacional.

Muchas son las causas por las cuales puede surgir un conflicto sobre los usos de las aguas en una cuenca compartida. En algunos casos es un problema de calidad en tanto que otras veces es la cantidad del agua la que no es suficiente para cubrir los distintos usos que se hacen de la misma.

Veamos a continuación algunos de los conflictos más comunes.

Un caso clásico es el que se presenta cuando la demanda de agua para diferentes usos supera la oferta. Esto puede ser provocado por una sobreexplotación de agua o por cuestiones que tienen que ver con la variabilidad de disponibilidad de agua que se presenta entre ciertas estaciones del año. Lo cierto es que, suele ocurrir, el Estado que se encuentra aguas abajo no recibe una cantidad suficiente de agua para cubrir sus necesidades.

Otro conflicto puede aparecer por la contaminación de los cuerpos de agua. En este caso particular, como ya se explicó, el derecho internacional no prohíbe totalmente la contaminación sino que regula aquella que proviene de determinadas fuentes y de ciertas sustancias y esto se encuentra regulado en diferentes acuerdos que establecen cuáles son las sustancias cuya descarga se encuentra totalmente prohibida y cuál de ellas se regula para evitar que un exceso cause un daño que pueda afectar el goce de del derecho a una utilización equitativa por parte de un Estado. Para estos casos, hay que tener en cuenta que la práctica de los Estados no establece (salvo un acuerdo en contrario de los Estados en cuestión) y esto se encuentra reflejado en la Convención de 1997, un uso prioritario en particular de las aguas de una cuenca compartida, excepto cuando se trata de satisfacer las necesidades humanas básicas.

Otro conflicto se puede presentar cuando los distintos usos de las aguas exceden la capacidad misma de la cuenca para mantener la provisión de agua, en otras palabras, un conflicto entre los usos o el consumo humano de agua y el uso o consumo por parte del ambiente. En los últimos años, el ambiente ha obtenido un creciente reconocimiento como un usuario del agua y, como consecuencia de ello, se advierte cada día más una tendencia a establecer caudales mínimos y/o caudales am-

bientales o ecológicos, que permitan asegurar la permanencia de una cierta cantidad de agua en los ríos para permitirle a estos continuar prestando sus servicios esenciales¹⁰².

El ambiente y por ende los ecosistemas son usuarios del agua pero además juegan un papel insustituible en su almacenamiento, la recarga de los acuíferos, la purificación y el mantenimiento de su calidad, regímenes y cantidad. Ningún otro “usuario” puede garantizar o ejercer estas funciones de “proveedor”: sin ecosistemas y sin naturaleza, no hay agua.

Lo que puede ocurrir es que los usos existentes del agua en una cuenca compartida entren en conflicto con usos nuevos que se planean hacer por parte de otros Estados. Los usos ya existentes no tienen una protección especial en el sentido de que el derecho internacional no reconoce a los usos históricos una prioridad de manera tal que le impida a otros Estados de la cuenca utilizar las aguas.

Los usos presentes pueden incluso transformarse en inequitativos si, a la luz de un cambio de circunstancias, le impiden a otro Estado hacer uso de la cuota de agua de una cuenca compartida que le corresponde en virtud de su derecho a una utilización equitativa.

Íntimamente vinculado con el tipo de conflicto previamente explicado está aquel que proviene del no uso de su cuota de agua por un Estado parte de una cuenca compartida.

Como ya se explicó en el Capítulo II, los Estados parte de una cuenca compartida tienen una comunidad de intereses sobre dicha cuenca que impide a algunos de ellos, independiente de su ubicación geográfica dentro de la cuenca (aguas arriba o aguas abajo) tener un derecho distinto al de los demás.

El principio fundamental es el de la utilización equitativa, de acuerdo con el cual, algunos Estados podrán llegar a usar más agua si esto es equitativo de acuerdo con ciertos factores. Insistimos, y tomando el ejemplo hipotético de una cuenca compartida por cuatro Estados, la utilización equitativa no significa que cada uno de ellos tiene derecho a una porción o alicuota de un 25%.

Como derivación de esto y en el ejemplo anterior, el no uso de su cuota de agua por parte de alguno de los cuatro Estados no implica que pueda reservársela para un uso futuro y, de esta manera, impedir que los otros tres utilicen dicha porción o cuota.

Si el Estado que pretende reservar su cuota decide reclamarla en el futuro, los demás se lo impedirían puesto que si no se estaría reconociendo la prevalencia de un uso histórico o de un derecho adquirido que limitaría a los Estados parte de la cuenca una utilización equitativa.

Otro conflicto que puede presentarse es por causas naturales, como una crecida o inundación, lo que también pueden derivar de una conducta humana como sería el caso de la liberación de exceso de agua de una represa ubicada aguas arriba que provoca una inundación en un Estado aguas abajo. Finalmente debe mencionarse el conflicto que puede derivarse de un accidente de tipo industrial, como sería el provocado por el derrame de una sustancia nociva o peligrosa que provoca una mortandad masiva de peces e impide la utilización de las aguas para consumo humano. Esto ha sucedido en reiteradas ocasiones, siendo el ejemplo más reciente la contaminación del río Tisza

¹⁰²Sobre este tema remitimos al Capítulo 5 donde se trata en detalle la conservación de los ecosistemas de agua dulce, pág. 90.

por el derrame de cianuro de la mina de Baia Mare en Rumania, que afectó a Hungría y a Serbia, Estados ubicados aguas abajo.

Por el principio fundamental de utilización equitativa de las aguas compartidas, cuando se presenta un conflicto, los Estados deben resolverlo en función de alcanzar un resultado que sea equitativo para todas las partes. Idealmente, la resolución del conflicto debe servir de base para el establecimiento de una solución a largo plazo, que se podría implementar a través de la firma de un acuerdo que establezca los mecanismos a través de los cuales se va a administrar la cuenca en conflicto en el futuro.

A nivel internacional existen diferentes mecanismos para la resolución de los conflictos entre Estados:

La Carta de las Naciones Unidas que es, por así decirlo, la ley suprema de la Comunidad Internacional de Naciones, establece en su Artículo 33 que las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

El uso de algunos de dichos mecanismos depende, en última instancia, de los Estados parte del conflicto y se encuentra condicionada por diversas circunstancias, como por ejemplo, si existe un tratado firmado entre las partes, posiblemente dicho tratado establezca los pasos y mecanismos a seguir en caso de una controversia. En caso de no existir dicho tratado, la resolución del conflicto va a depender de la naturaleza del mismo, es decir, si es un conflicto de carácter técnico, de carácter jurídico, si las relaciones entre las Partes son buenas o están determinadas por cierta tensión, etc.

Normalmente, el primer paso es acudir a las negociaciones. Dichas negociaciones pueden ser de diverso tipo: bilaterales, multilaterales, por correspondencia o a través de una conferencia diplomática.

Las negociaciones diplomáticas pueden estar precedidas de consultas entre las partes del conflicto, destinadas a intercambiar puntos de vista e informaciones relevantes.

Un mecanismo que se puede combinar con los anteriores es el de los buenos oficios, que ejerce un Estado neutral, con el objeto de traer a las Partes a la mesa de negociaciones. Los buenos oficios concluyen cuando las Partes se sientan a negociar.

Una alternativa es la mediación, que consiste en la intervención de un tercero que provee asistencia a las Partes del conflicto para encontrar una solución. El mediador es una especie de facilitador pero puede también sugerir los términos específicos para alcanzar una solución. La mediación no es un mecanismo obligatorio, sin embargo, para poder ser efectiva en lo que respecta al alcance de una solución requiere de un acuerdo entre las Partes.

La Carta de Naciones Unidas menciona a la investigación como otro mecanismo de solución de controversias. Muchas veces los conflictos en materia de agua surgen a partir de desacuerdos sobre cuestiones técnicas como podrían ser las necesidades específicas de mantener ciertos caudales, los aspectos técnicos respecto de la construcción de represas o diques, o los niveles de tolerancia respecto a la descarga de ciertas sustancias. Este tipo de desacuerdos puede ser resuelto por medio de una investigación llevada a cabo por un grupo de expertos independientes e imparciales, que

pueden elaborar un informe técnico tendiente a facilitar la negociación entre las Partes y evitando el desgaste del diálogo por pérdidas de tiempo motivadas por el desacuerdo en aspectos de carácter técnico.

La conciliación presupone que las Partes se han puesto de acuerdo en designar a un tercero para que analice los hechos y proponga los términos bajo los cuales se va a dar solución al conflicto.

Algunos acuerdos sobre cuencas compartidas establecen el arbitraje como mecanismo para resolución de conflictos sobre la aplicación e interpretación de dichos acuerdos. Dicho arbitraje puede aparecer como un mecanismo opcional para la Partes o como un procedimiento obligatorio al cual deben acceder.

Independientemente de cual sea el carácter del arbitraje (facultativo u obligatorio) puede servir como una especie de incentivo para acercar a las Partes a utilizar medios diplomáticos como la negociación para resolver el conflicto.

Cuando no existe un arbitraje obligatorio, las Partes en una controversia, deben firmar un compromiso de someter el asunto a arbitraje. El arbitraje permite a las Partes elegir la composición del tribunal arbitral (en general, cada una de ellas designa, al menos, un árbitro, y estos designan a un tercero), el lugar donde va a sesionar, y las cuestiones a ser decididas. El tribunal arbitral adopta las decisiones por mayoría de votos. La decisión o laudo es obligatorio para las Partes. En el Capítulo VI se exponen tres casos de resolución de conflictos a través de arbitraje: el caso del Lago Lanós, el caso del Río San Juan y el caso del Delta del Río Helmand.

La Corte Permanente de Arbitraje constituye una alternativa para aquellos Estados que optan por el arbitraje para la resolución de una disputa en materia de aguas. Esta corte, creada en 1899 a través de un tratado¹⁰³, ofrece sus servicios a aquellos Estados que le sometan una controversia. Para ello, dichos Estados deben firmar un acuerdo. En el año 2001, la Corte Permanente de Arbitraje adoptó una serie de reglas en materia de conflictos ambientales, que son de carácter opcional y no obligatorias, y que tiene por objeto facilitar la resolución de los conflictos vinculados con el ambiente y la utilización de los recursos naturales.

El último mecanismo del que disponen los Estados es el arreglo judicial, que consiste en someter la controversia a la consideración de un tribunal internacional, generalmente, la Corte Internacional de Justicia¹⁰⁴.

Solamente los Estados pueden someter asuntos a consideración de la Corte. Para ello, tienen que manifestar su acuerdo, es decir, ningún Estado puede ser llevado a la Corte sin su consentimiento. Este acuerdo o consentimiento puede ser manifestado de diversas maneras. Algunas veces, los acuerdos para la regulación de cuencas específicas establecen la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia como última instancia para resolución de los conflictos entre las Partes de dicho acuerdo. Los Estados pueden someter el asunto a la Corte mediante un acuerdo especial, que es lo que sucedió en el caso Gabcikovo-Nagymaros, expuesto en el Capítulo VI de este libro. Finalmente,

¹⁰³ Convención de la Haya para el Arreglo Pacífico de las Controversias Internacionales.

¹⁰⁴ La Corte Internacional de Justicia, establecida en 1945, es el principal órgano judicial del sistema de las Naciones Unidas. La Corte tiene un estatuto propio que regula su composición y funcionamiento. Tiene su sede en la ciudad de La Haya, Países Bajos.

los Estados pueden manifestar su consentimiento para que la Corte Internacional de Justicia resuelva una disputa por medio de una declaración unilateral que acepta la jurisdicción de la Corte. Las decisiones de la Corte son obligatorias para los Estados.

En el Capítulo VI se desarrollan en detalle dos casos resueltos por la Corte Internacional de Justicia y la Corte Permanente de Justicia Internacional (antecesora de la anterior): el caso Gabčíkovo-Nagyymaros y el caso del Río Oder respectivamente.

La Convención de 1997 contiene disposiciones específicas sobre solución de controversias relacionadas con la interpretación o aplicación de la Convención¹⁰⁵ que se aplican sin perjuicio de un acuerdo aplicable entre ellas.

De acuerdo con dichas disposiciones, las Partes deben tratar de resolver la controversia por medio de la negociación. Si la controversia no pudiera ser resuelta por medio de la negociación, podrán recurrir conjuntamente a los buenos oficios o a la mediación o conciliación de una tercera Parte, emplear los mecanismos o instituciones que hubieran establecido a través de un acuerdo específico entre ellas, o ponerse de acuerdo para someter el conflicto a un arbitraje o a consideración de la Corte Internacional de Justicia.

El procedimiento que establece la Convención de 1997 es, resumidamente, el siguiente:

- Cualquiera de las partes en un conflicto podrá solicitar que se entablen negociaciones con la otra u otras partes.
- Si luego de 6 meses de la petición de entablar negociaciones, estas fracasan, cualquiera de las partes, a menos que acuerden otra cosa, podrá someter la controversia a un procedimiento imparcial de determinación de los hechos. Dicha determinación será efectuada por una comisión compuesta por un miembro designado por cada parte y un tercero, que será el presidente de la comisión, que no podrá tener la nacionalidad de ninguna de las partes de la controversia. La comisión elaborará un informe, que será sometido a las partes, donde expondrá las recomendaciones necesarias para una solución equitativa del conflicto.
- Al momento de ratificar, aceptar o aprobar la Convención o en cualquier momento ulterior, una parte podrá declarar (por escrito al Depositario de la Convención) que acepta con carácter obligatorio y sin acuerdo especial con cualquiera de las partes que acepte la misma obligación:
 - Que el conflicto sea sometido a la Corte Internacional de Justicia.
 - Que el conflicto sea sometido a arbitraje de un tribunal, a menos que las Partes acuerden otra cosa, de acuerdo con lo establecido por el Anexo a la Convención sobre arbitraje.

¹⁰⁵ Artículo 33 de la Convención de 1997.

5 La dinámica del cambio

Este capítulo tiene por objeto tratar los principales temas que son necesarios considerar para dar lugar a un cambio tendente a mejorar los sistemas de gobernanza de las aguas compartidas: la negociación y la preparación de acuerdos, la incorporación de la participación pública, la evaluación del impacto ambiental producido por proyectos, obras y actividades, y la conservación de los ecosistemas. Es posible considerar otros temas dentro de la dinámica de cambio que es necesario imponer. Sin embargo, consideramos que dentro de las cuatro secciones que se tratan a continuación quedan incorporados los más esenciales.

1. Negociación y toma de decisiones

La regulación de una cuenca compartida es parte de un proceso político que involucra fundamentalmente a Estados.

Dicho proceso podrá dar lugar a un acuerdo que será eventualmente formalizado en un tratado. Decimos que puede llevar a un acuerdo, puesto que los Estados pueden o no ponerse de acuerdo respecto a cómo manejar la cuenca que comparten y, ulteriormente, dicho acuerdo puede quedar expresado bien en un documento de carácter político, o bien en un documento de carácter jurídico y obligatorio, es decir, un tratado, que involucra una dinámica mucho más compleja pero que, en definitiva, le da un marco de seguridad a la cooperación que no adquiere con documentos de carácter político que pueden cambiar con los gobiernos de turno.

El hecho de que los Estados parte de una cuenca se pongan de acuerdo depende de varios factores pero está sujeto, en última instancia, a la voluntad política de negociar con el objeto de alcanzar dicho acuerdo. Sin voluntad política no hay acuerdo o, si es que lo hay, no tiene miras de ser efectivo en la práctica puesto que lo que se negocie no sea probablemente lo esencial y fundamental que se debe negociar para gobernar la cuenca.

La voluntad política viene de la mano también de otros factores como son la existencia de buenas relaciones diplomáticas entre los Estados en cuestión, la necesidad de afianzar sus relaciones bilaterales, la importancia que tienen los procesos de concertación o integración regional, en donde las cuencas hidrográficas cumplen un rol fundamental, la necesidad de reflejar la voluntad de los gobernados en el sentido de darle el acompañamiento necesario a nivel jurídico a un proceso que, posiblemente, ya esté teniendo lugar en la práctica de manera informal.

No existe una única manera de influir en el proceso a través del cual dos Estados se ponen de acuerdo. Puede ser que actores locales se encuentren lo suficientemente apoderados como para poder influir en las instancias políticas locales y que éstas, a su vez, puedan hacer llegar los reclamos legítimos de aquellos que están en contacto más inmediato con el recurso a las instancias políticas nacionales. Sin embargo no existe un mecanismo único para lograr dicho objetivo. Las comunidades o actores locales podrán organizar consultas, campañas, elaborar panfletos, documentos más técnicos, pero dependerá de los mecanismos propios de la democracia, de la

coherencia y la voluntad de los políticos para que dichos reclamos lleguen a buen puerto, es decir, para que las autoridades nacionales tomen la iniciativa de negociar con las autoridades nacionales de los Estados vecinos.

Aunque existen diferencias entre los países, la negociación de un tratado involucra a dos poderes del Estado: el ejecutivo, fundamentalmente a través de las cancillerías o ministerios de relaciones exteriores y al legislativo, una vez adoptado el tratado y en lo que respecta al proceso de aprobación e implementación interna.

La adopción de un tratado consta de diferentes etapas dentro de las cuales están involucrados los diplomáticos, expertos técnicos y legales de las diferentes cancillerías y otros ministerios que pueden ser consultados.

Estas etapas son las siguientes:

- Negociación.
- Adopción del texto.
- Autenticación del texto.
- Manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado (firma, ratificación o adhesión).
- Entrada en vigor¹⁰⁶.

¿Cuáles son las características que tiene que tener un tratado que regule una cuenca compartida?

El tratado tiene que tener reglas claras que eviten, dentro de lo posible, interpretaciones diversas, contradicciones, ambigüedades y errores técnicos, de manera tal que reflejen la verdadera intención de las Partes de alcanzar un acuerdo que pueda promover la cooperación entre ellas.

La estructura del tratado puede variar de acuerdo con las circunstancias. Como primera medida tendrá una estructura compuesta por un título, un preámbulo, el texto principal con las facultades y los deberes de las Partes, las cláusulas o disposiciones finales, las firmas y, eventualmente, los anexos.

En lo que respecta al texto principal, este se puede estructurar de la siguiente manera:

- Objeto.
- Reglas de fondo.
- Reglas de procedimiento.
- Marco institucional.
- Resolución de conflictos.

El objeto del tratado define lo que dicho tratado pretende regular, en otras palabras, el objeto debe establecer claramente cuáles son las aguas a las cuales se aplica el tratado (toda la cuenca, parte de la cuenca, ciertos ríos, solo los que establecen el límite, etc), los Estados que pueden formar parte de dicho tratado, como así también las actividades que se regulan a través de él y los Estados.

¹⁰⁶Para mayor detalle sobre el tema ver, entre otros, De la Guardia, E., Derecho de los Tratados Internacionales, Editorial Abado de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1997.

La Convención de 1997 establece que si dos Estados conciertan un acuerdo “ese acuerdo definirá las aguas a las que se aplique. Dicho acuerdo podrá corresponder a la totalidad de un curso de agua internacional o a cualquiera de sus partes o a un proyecto, programa, o uso determinado...”¹⁰⁷.

Las reglas de fondo de un tratado destinado a regular una cuenca hidrográfica compartida comprenden aquellas vinculadas con la utilización equitativa de la cuenca, el deber de no causar un daño y la conservación de los ecosistemas. Normalmente, y con el objeto de implementar las reglas de fondo, es necesario que los Estados adopten otras reglas. Estas son las reglas procesales y la puesta en funcionamiento de una institución encargada de aplicarlas.

Las reglas de procedimiento están destinadas, en última instancia, a fomentar la cooperación entre los Estados parte de una cuenca hidrográfica compartida. Dicha cooperación puede adquirir diferentes formas: los Estados pueden comprometerse a intercambiar información sobre la cuenca en forma regular; pueden estar obligados a informar a los demás Estados parte acerca de las obras que intenten llevar a cabo y que puedan producir un efecto negativo, etc.

El establecimiento de una institución para la cuenca es una precondition para implementar el principio de utilización equitativa el cual, como se explicó, no puede ser determinado en forma general sino que depende de las características particulares de cada cuenca y de los distintos usos que los Estados hagan de las aguas. Además de contribuir a la implementación de la utilización equitativa, las instituciones sirven para evitar y, en su caso, resolver los posibles conflictos que se puedan presentar respecto a los usos de las aguas, a la interpretación y aplicación de las disposiciones del tratado.

No existe un modelo de institución que sea aplicable a todas las cuencas compartidas. Las instituciones pueden variar en su estructura, composición y facultades: pueden ser de tipo bilateral o multilateral, estar integradas por funcionarios políticos o por técnicos, tener competencia para regular todos los usos de las aguas, solo ciertos ríos o algunas porciones de ellos, ciertas actividades, solamente recabar información de los Estados parte o resolver los posibles conflictos que se puedan presentar entre ellos. El alcance de dichas instituciones dependerá, en última instancia, de la voluntad política de los Estados al momento de negociar el tratado. Lo que no debe perderse de vista es que las instituciones, agencias, organismos, autoridades o cualquiera sea la denominación que se utilice, cumplen un rol fundamental en la gestión efectiva de una cuenca hidrográfica compartida, al darle contenido específico a la cooperación entre los Estados parte y servir como conducto para la resolución de las posibles divergencias que se puedan presentar.

Un tratado destinado a regular una cuenca hidrográfica compartida debe establecer algún tipo de mecanismo para la solución de los conflictos entre las Partes: desde la negociación hasta el arbitraje obligatorio, pasando por los buenos oficios de un tercero. Para un análisis detallado de los mecanismos de resolución de conflictos, reenviamos al capítulo IV.3.

Una vez que el tratado ha sido adoptado es necesario que los Estados parte de dicho tratado procedan a su implementación. Dicha implementación tendrá lugar cuando los Estados ejecuten sus deberes.

¹⁰⁷ Artículo 3. Convención de 1997.

Como se dijo, el objetivo fundamental de los tratados o acuerdos en materia de cuencas compartidas es contribuir a la cooperación entre los Estados parte de la cuenca. La forma de instrumentar dicha cooperación en la práctica dependerá de la voluntad política de los Estados, de lo que pretenden con el tratado mismo. Así, algunos tratados establecen deberes u obligaciones de informar en forma regular a las otras Partes, de intercambiar información sobre el estado de la cuenca, o adoptar medidas a nivel nacional con el objeto de controlar la contaminación que tiene lugar desde el territorio de los Estados. Otros tratados pretenden alcanzar objetivos más específicos, por ejemplo, reducir la contaminación hasta un cierto límite en plazos determinados, o bien construir determinadas obras.

Al igual que lo que se dijo sobre las instituciones, no existe un modelo respecto a cómo proceder con la implementación de un tratado sobre cuencas compartidas.

Una alternativa viable, puesto que ahorra tiempo y evita que las negociaciones se vean interrumpidas como producto del desacuerdo respecto a cuestiones técnicas, es adoptar un tratado marco y, luego, protocolos específicos. Por medio de esta alternativa, en el tratado marco, los Estados se ponen de acuerdo en los principios y las bases de la cooperación. Luego, por medio de acuerdos complementarios o protocolos, negocian las acciones específicas para poner en práctica dicha cooperación, como sería por ejemplo, la determinación de los volúmenes o caudales de agua que le corresponde a cada Parte, o las medidas específicas que debe adoptar cada una de ellas para controlar la contaminación.

¿Qué ocurre cuando un Estado no cumple con las reglas de un tratado o no lo implementa?

La falta de cumplimiento de un tratado es un problema jurídico que puede derivar en una seria cuestión política entre Estados.

De acuerdo con una regla del derecho internacional¹⁰⁸, los tratados deben ser cumplidos de buena fe por los Estados. Como consecuencia, si un Estado incumple una obligación, viola un tratado y, por tanto es responsable internacionalmente.

La responsabilidad internacional, sin embargo, no es un sistema que conduzca a fomentar la cooperación entre los Estados. En primer lugar, porque muchas veces el incumplimiento de un tratado no es producto de la voluntad de un Estado sino de ciertas circunstancias que lo imposibilitan a cumplir con un deber o una obligación. En segundo lugar, porque una vez que se establece la responsabilidad, ésta pone a un Estado en posición de acusador y a otro de acusado y genera una controversia que se opone al objetivo final de un acuerdo destinado a regular una cuenca compartida que es, como dijimos, el fomento de la cooperación entre los Estados. En tercer lugar, porque aún cuando el no cumplimiento de una disposición de un tratado habilita al resto de los Estados Parte a suspender o terminar, en todo o en parte, el tratado en cuestión, esta solución puede no ser la más favorable o adecuada para las Partes. De ahí que el sistema de responsabilidad internacional no sea el más adecuado para resolver los conflictos derivados del no cumplimiento y sea necesario adoptar otras medidas.

Entre dichas medidas se encuentran aquellas destinadas a evaluar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de los Estados establecidas en tratado y promover un sistema a través del cual se facilite el cumplimiento en aquellos casos éste sea deficiente. Esto se puede lograr otorgándole

¹⁰⁸Esta regla se conoce con el nombre de *pacta sunt servanda*.

competencias a una institución para que controle la efectividad de las medidas adoptadas por los Estados para dar cumplimiento al tratado a través de un sistema regular de informes que deben ser sometidos a dicha institución. Esta institución podrá promover medidas alternativas, que deberán ser a la vez implementadas en forma obligatoria por los Estados. Un ejemplo de este tipo de instituciones es la Comisión Internacional para la Protección del Río Rin (ver el Convenio sobre la Protección del Rin en el anexo).

2. Participación pública

En el mundo actual, la legitimidad de los gobiernos depende, en gran medida de la participación de los gobernados en la toma de decisiones. Teniendo en cuenta la importancia que tiene el agua para todos los aspectos de la vida, la participación de los individuos es esencial para la toma de decisiones respecto de ella.

La variedad de factores que inciden en el manejo del agua exige un sistema de gestión de amplia participación de los usuarios del recurso hídrico que permita concertar, en un solo grupo de políticas, los intereses de todos los sectores involucrados.

Agricultores, industriales, empresarios turísticos, transporte acuático, empresas distribuidoras de agua, pobladores, gobiernos locales y gobierno central, entre otros, son actores que deben estar representados directamente en los órganos de decisión para el manejo de cuencas. Sin modificar conductas de todos estos actores, sin cambiar procesos productivos para reducir el consumo de agua y las aguas residuales, sin cambios en los sistemas agrícolas para combatir la erosión y disminuir el uso de agroquímicos, sin la aceptación de esquemas de valoración económica del agua desde la perspectiva del ciclo hidrológico, la gestión integrada de cuencas no deja de ser una quimera o se limita a intervenciones esporádicas y puntuales que, a lo más que pueden llegar, es a paliar los efectos negativos que genera una gestión desintegrada y que jamás contribuirá a resolver los problemas esenciales de fondo que impiden la sostenibilidad del recurso.

La participación en la gestión de cuencas no puede ser limitada a esquemas de consulta y a representaciones sin capacidad de decisión, se debe avanzar mucho más. La participación debe garantizar un poder real de decisión a los actores civiles. Por poder real nos referimos a representación mínima garantizada a todos los actores sociales, -usuarios del agua, entes locales y regionales, ciudadanos representados por medio de asociaciones medioambientales-, en las instancias de decisión, como por ejemplo ocurre en los Consejos del Agua de las denominadas Confederaciones Hidrográficas en España.

La Convención de 1997 no contiene disposiciones específicas respecto a la participación pública. Lo mismo ocurre con el Convenio de Helsinki y con otros acuerdos vinculados con la regulación de cuencas hidrográficas específicas. Respecto al Convenio de Helsinki corresponde aclarar sin embargo que, al ser parte del sistema de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE, por sus siglas en inglés) y al existir dentro de dicho sistema un instrumento como la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales¹⁰⁹ (Convención de Aarhus), que regula específicamente el tema de participación, acceso a la información y a la justicia en materia ambiental, el problema

¹⁰⁹Doc. ECE/CEP/43.

que puede presentarse, queda suplido a través de la aplicación de esta última convención, que se aplica en el mismo grupo de Estados parte del Convenio de Helsinki.

Además de la Convención de Aarhus, el derecho a participar tiene su reconocimiento en otros instrumentos y tratados internacionales que, aunque no tratan directamente el tema del agua, se vinculan con él. Vale la pena mencionar a la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹¹⁰, el Convenio de Diversidad Biológica¹¹¹, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹¹², la Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación¹¹³, La Directiva Marco del Agua de la Comunidad Europea, y la Directiva de la Comunidad Europea sobre Acceso a la Información en materia de medio ambiente¹¹⁴.

Teniendo en cuenta los mencionados antecedentes es posible concluir que la participación pública en materia ambiental es parte del derecho internacional. A partir de ello se pueden extraer ciertas conclusiones respecto a como los Estados debieran regular la cuestión de la participación pública en la gestión de las cuencas compartidas. Estas conclusiones pretenden servir como recomendaciones para la preparación de disposiciones en los acuerdos destinados a regular cuencas compartidas.

En primer lugar, los Estados deben asegurar que las personas que se encuentran dentro de sus jurisdicciones y que puedan verse afectadas por decisiones respecto a la gestión de cuencas puedan participar directa o indirectamente en los procesos de toma de decisiones y se les de la oportunidad de expresar sus puntos de vista respecto a las actividades, proyectos y programas relacionados con los recursos hídricos.

Un complemento esencial del derecho a la participación pública es el acceso a la información, al punto tal de que sin información fidedigna se compromete la participación de la gente.

Este derecho ha sido reconocido en la mayoría de los instrumentos internacionales relacionados con la protección de los derechos humanos y desarrollado en detalle por la Convención de Aarhus. Sin embargo, sus contornos y límites pueden ser considerados inciertos puesto que existe una gran diversidad de formas de regularlo y de excepciones.

El derecho de acceso a la información en materia ambiental puede ser caracterizado, en sentido amplio, como la libertad de acceder a información que disponen las autoridades sobre una materia determinada. Este derecho puede ser limitado, entre otras, por razones de seguridad nacional (como la información sobre cuestiones militares), por razones de interés público superior al interés individual de adquirir la información, por secreto o propiedad intelectual o porque puede poner en riesgo ciertos ecosistemas.

Los Estados parte de una cuenca compartida deben poner a disposición del público la información que sea relevante para el manejo de la cuenca. Para ello, no deberán imponer dificultades y requerir el cobro de sumas de dinero que no sean razonables.

¹¹⁰Principio 10.

¹¹¹Artículo 14.

¹¹²Artículo 4.

¹¹³Artículo 3.

¹¹⁴Ver en particular Artículos 3, 5 y 7.

3. Evaluación del impacto ambiental

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es un instrumento preventivo de gestión ambiental utilizado por la mayoría de los países del mundo a nivel interno, es decir, para evaluar los posibles efectos en sus territorios de actividades y proyectos que se llevan a cabo dentro de ellos. Este instrumento se presenta como otro de los elementos necesarios para un cambio en la gestión del recurso hídrico transfronterizo.

El deber de proteger la integridad de los ecosistemas y de asegurar su desarrollo sostenible es una obligación del derecho internacional, tanto en lo que se refiere al contexto nacional como al transfronterizo; en otras palabras, los Estados tienen un deber de preservar los ecosistemas que se encuentran dentro de sus territorios y de asegurar que las actividades que se llevan a cabo dentro de dicho territorio no afecten los ecosistemas ubicados en otros Estados o fuera de la jurisdicción de cualquier Estado, como es el caso del alta mar.

Este deber de preservar los ecosistemas no podría ser adecuadamente implementado sin una evaluación de los posibles impactos que una actividad o proyecto pueden producir.

Para regular la EIA en el derecho nacional, los Estados han adoptado leyes o reglamentos específicos de la más variada índole: algunos bien detallados en cuanto a las actividades y proyectos a ser evaluados y en cuanto al procedimiento a seguir, otros en los cuales se dejan los detalles para su regulación posterior. Hay países que tienen una ley específica sobre EIA, otros la regulan en la ley general del ambiente, en tanto que otros tantos consideran la EIA en las leyes sectoriales (minería, aguas, etc.).

En el derecho nacional, la legislación sobre EIA establece en qué casos el proponente de un proyecto público o privado tiene que conducir una EIA. El Estado, a través de sus instituciones, controla que el procedimiento se lleve a cabo en tiempo y forma. Los particulares podrán recurrir ante las instituciones en aquellos casos en los cuales se incumpla la obligación de realizar una EIA, o se lleve a cabo en forma deficiente por no seguir el procedimiento adecuadamente, etc.

En el caso de las cuencas compartidas la cuestión no es tan sencilla.

Como ya se explicó en el Capítulo I, las cuencas transfronterizas son recursos naturales compartidos entre los Estados, a las cuales se le aplican además de las legislaciones internas de cada Estado, en lo que respecta a la porción de la cuenca que se ubica dentro de su territorio, las disposiciones del derecho internacional.

En estos casos, cada Estado parte de la cuenca va a realizar una EIA sobre las actividades y proyectos que puedan producir un impacto sobre el ambiente y se lleven a cabo dentro de sus respectivos territorios, siguiendo a lo establecido por sus legislaciones nacionales. Algunas de estas legislaciones podrán contemplar los impactos transfronterizos de dichas actividades y proyectos pero esto no es mandatorio. ¿Qué ocurre entonces cuando una actividad o proyecto produce impactos más allá del territorio de un Estado? ¿Cómo se regula esta cuestión?

Normalmente y salvo contadas excepciones, las leyes nacionales no regulan la cuestión de los impactos transfronterizos.

Como ya explicamos en el Capítulo II.4, en el derecho internacional los Estados están obligados, entre otros, por el Principio de buena vecindad. Dicho principio está presente en varios tratados internacionales y su implementación práctica requiere, como se explica a continuación, la realización previa de una EIA:

- La notificación y la consulta a otros Estados en casos de un posible riesgo ambiental transfronterizo serían de poco valor sin la realización de una EIA previa.
- El deber de notificar a otros Estados los casos de riesgo ambiental implica un deber, no solo de notificar lo que se sabe sino de saber lo que se notifica, para lo cual es necesario conducir una EIA.
- Si ocurre un daño ambiental transfronterizo y el Estado causante del daño no realiza una EIA previa, difícilmente pueda probar que actuó con debida diligencia y liberarse de responsabilidad.

Todo esto lleva a la conclusión de que, independiente cual sea la legislación y el procedimiento de EIA que aplica un Estado a nivel nacional, cuando existen actividades capaces de producir un efecto más allá de sus fronteras, se encuentra obligado a notificar y consultar con los vecinos que puedan llegar a ser afectados y, para la correcta aplicación de esta obligación es necesaria una EIA.

A nivel internacional no existe un tratado global relacionado con la EIA en un contexto transfronterizo que determine cómo se realiza una EIA en estos casos, aunque si los hay a nivel regional, como se explicará un poco más adelante. Los Estados pueden también regular la EIA transfronteriza a nivel bilateral. La pregunta es entonces ¿Qué ocurre si el proceso de EIA no está regulado a nivel bilateral o multilateral entre los Estados en cuestión? ¿Qué procedimiento se debe seguir? ¿Quién establece las reglas del juego en cuanto a las actividades a evaluar y el proceso de la evaluación?

El procedimiento que se va a seguir no es el establecido por las leyes de los Estados en cuestión para las EIA nacionales, a no ser que dichas leyes establezcan un sistema de EIA para riesgos ambientales transfronterizos y los Estados reconozcan mutuamente la aplicación de dichos procedimientos nacionales.

La alternativa más viable es regular esta cuestión a través de un tratado o acuerdo especial. En el caso de las cuencas hidrográficas compartidas una alternativa consiste en incluir en el texto del tratado que regule la cuenca disposiciones sobre la EIA, la participación en el procedimiento de EIA en otro Estado y reglas específicas sobre el procedimiento a seguir. Por medio de dicho procedimiento, los Estados parte de una cuenca deberían conducir una EIA en casos de actividades o proyectos que se lleven a cabo dentro de su territorio o su jurisdicción y que puedan afectar al ambiente acuático de toda o parte de la cuenca, independiente de las jurisdicciones de los Estados.

Hay dos cuestiones fundamentales a determinar. Una de ellas es en que casos se debe realizar una EIA. La EIA debe realizarse en caso de actividades que puedan producir un impacto significativo adverso sobre el medio ambiente y no cuando los impactos son menores o transitorios.

La otra cuestión es saber cuando realizar la EIA, es decir, en que momento se activa la obligación de conducir una EIA. Para ello hay varias alternativas.

La primera alternativa consiste en aplicar el Principio Precautorio. Este principio del derecho internacional permite que la decisión política de no dar lugar a la realización de una actividad o proyecto que pueda producir efectos negativos sobre el ambiente se base exclusivamente en indicios del

posible daño y no exista la necesidad de tener una certeza científica absoluta. Esto equivale a decir que para someter una actividad o proyecto a una EIA no es necesario tener certeza científica de que dicha actividad o proyecto van a producir efectos sobre el ambiente. En estos casos, el umbral de riesgo es bajo.

La segunda alternativa se basa en aplicar un criterio minimalista, es decir, someter todas las actividades a una EIA, que podría llamarse inicial¹¹⁵, y solo si el impacto es mayor realizar una EIA completa.

La tercera alternativa es la lista taxativa. En este caso, se confecciona una lista de actividades que se presume pueden tener un impacto significativo y se las somete a una EIA. En los casos en que exista una controversia entre los Estados respecto a si una actividad o proyecto requiere la conducción de una EIA, dicha controversia podría ser sometida a una comisión de investigación, tal como lo establece el Convenio de Espoo que se explicará un poco más adelante.

A continuación se mencionan algunos de los aspectos más importantes que deberían ser tenidos en cuenta en un sistema de EIA destinado a estimar los posibles impactos producidos por proyectos y actividades sobre cuencas compartidas.

- Los casos en los cuales se va a realizar una EIA (lista taxativa de actividades y proyectos que deberán ser sometidos a una EIA; criterios indicativos para todas aquellas actividades y proyectos que no están incluidos en la lista taxativa respecto a cuando van a los casos en los cuales van a ser sometidos a una EIA).
- Una evaluación de las aguas y de los ecosistemas que puedan resultar afectados.
- Una descripción de la actividad o proyecto y los posibles efectos, con especial consideración de los efectos transfronterizos.
- Una identificación de los ecosistemas que puedan ser afectados.
- Una descripción de las medidas de mitigación destinadas a minimizar los efectos negativos sobre el ambiente.
- Un análisis de las sustancias contaminantes, los niveles y fuentes de contaminación en la cuenca y los efectos que dichas sustancias pueden producir sobre la salud humana y los ecosistemas.
- Una identificación de las actividades humanas que puedan ser afectadas por el proyecto o actividad en cuestión.
- Un listado de las posibles alternativas, incluyendo la alternativa de no proyecto.
- Un método de predicción que incluya la información utilizada y las deficiencias en dicha información.
- Un estudio acerca de los posibles riesgos de accidentes o catástrofes.
- Un sumario técnico.
- La posibilidad de que los ciudadanos del Estado afectado por la actividad o proyecto participen en el procedimiento de EIA bajo las mismas condiciones que los nacionales del Estado que realiza la EIA. Esto no suele ocurrir siempre en la práctica. Los Estados no siempre reconocen el

¹¹⁵ Este es el caso del Protocolo de Madrid al Tratado Antártico.

acceso a la justicia de los nacionales de otros Estados sin discriminación respecto a sus propios nacionales. Al particular afectado solo le queda la alternativa de reclamar en su propio Estado para que este, a su vez, haga el reclamo al Estado autor de la actividad que produjo el impacto transfronterizo.

Como se mencionó anteriormente, no existe un tratado global destinado a regular el procedimiento de EIA para riesgos transfronterizos. Lo que si hay son instrumentos regionales, siendo el más detallado el Convenio sobre Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo), que es un convenio de carácter regional que opera bajo el sistema de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa¹¹⁶.

Aunque el Convenio de Espoo tiene una aplicación regional restringida, vale la pena comentar aquí sus aspectos más importantes ya que propone un sistema que puede considerarse como modelo de referencia para regular la EIA en caso de riesgos ambientales transfronterizos.

El Convenio de Espoo encomienda a las Partes a tomar medidas para prevenir, reducir y controlar el impacto transfronterizo perjudicial que ciertas actividades pueden tener sobre el ambiente. El concepto de ambiente utilizado por el Convenio está incluido en la definición de impacto¹¹⁷ y es de carácter integrador. La definición de impacto se completa con la de impacto transfronterizo, que es definido como cualquier impacto, no exclusivamente de carácter global, dentro de una zona correspondiente a la jurisdicción de una parte, causado por una actividad propuesta cuyo origen físico se encuentre total o parcialmente en una zona correspondiente a la jurisdicción de otra Parte¹¹⁸.

El Convenio aplica el sistema de listas positivas, es decir, de actividades o proyectos que están sujetos en todos los casos a una EIA, y lo combina con la inclusión de criterios orientadores para todas aquellas actividades no incluidas en las listas positivas.

De acuerdo con este sistema, la parte de origen¹¹⁸ se encargará de que, con arreglo a las disposiciones del Convenio, se proceda a la realización de una EIA antes de tomar la decisión de autorizar o de emprender una actividad propuesta que figure en el Apéndice I¹¹⁹ y que pueda tener un impacto transfronterizo perjudicial importante.

¹¹⁶ Adoptado el 25 de Febrero de 1991 en la ciudad de Espoo, Finlandia.

¹¹⁷ De acuerdo con el Artículo 1 se considera impacto a "cualquier efecto causado por una actividad propuesta sobre el medio ambiente y, especialmente, sobre la salud y seguridad humanas, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras físicas, o la interacción entre dichos factores; comprende también los efectos sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas que resulten de las modificaciones de dichos factores".

¹¹⁸ Aquella parte bajo cuya jurisdicción se prevé la realización de la actividad propuesta.

¹¹⁹ Refinerías de petróleo; Centrales térmicas y demás instalaciones de combustión cuya producción sea superior a 300 megawattios; Centrales nucleares y otros reactores nucleares; Instalaciones dedicadas a la producción o al enriquecimiento de combustibles nucleares; Grandes instalaciones dedicadas a la elaboración primaria de hierro fundido y de acero y la producción de metales no ferrosos; Instalaciones para la extracción, tratamiento y transformación de amianto; Construcción de autopistas, rutas, líneas férreas de larga distancia, aeropuertos cuya pista tenga una longitud igual o superior a 2.100 metros; Oleoductos y gasoductos de gran extensión; Puertos comerciales, hidrovías y puertos fluviales que permitan el paso de barcos de más de 1.350 toneladas; Instalaciones de eliminación, incineración, tratamiento químico y descarga de residuos tóxicos y peligrosos; Grandes presas y depósitos; Trabajos de captación de aguas subterráneas si el volumen anual de agua alcanza o sobrepasa los 10 millones de metros cúbicos; Instalaciones para la fabricación de papel, pasta de papel, con una producción mínima diaria de 200 toneladas métricas secadas al aire; Explotación minera a gran escala; Extracción de hidrocarburos en el mar; Instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos, petroquímicos y químicos a gran escala; Tala de grandes superficies.

El Apéndice III del Convenio establece criterios encaminados a la determinación de la importancia del impacto de ciertas actividades sobre el ambiente. Así, entre los factores a tener en cuenta figuran la extensión de las actividades, su emplazamiento y sus efectos (si los efectos son particularmente complejos y pueden llegar a ser perjudiciales, incluyendo las actividades que tienen efectos graves para los seres humanos, las especies u organismos a los que se conceden valor especial; actividades que comprometen la utilización actual o potencial de una zona afectada).

En lo que se refiere al procedimiento de EIA, el Convenio de Espoo remite a las legislaciones nacionales de los Estados parte aunque establece, sin embargo, una serie de pautas o contenidos mínimos que el mismo debe seguir.

El deber de cooperación transfronteriza impone que la parte de origen notifique a las partes afectadas cualquiera de las actividades incluidas en el Apéndice I que probablemente puedan tener un impacto transfronterizo. El mencionado deber de cooperación debe ejercitarse "lo antes posible" dice el Convenio.

La notificación deberá contener información acerca de la naturaleza de la actividad propuesta, incluyendo datos sobre posibles impactos transfronterizos, como así también la indicación de un plazo razonable para responder.

Si la parte afectada decidiera no participar en el procedimiento de EIA o dejara transcurrir el plazo para responder, la parte de origen podrá continuar con el procedimiento, de acuerdo con su derecho interno y sus prácticas nacionales. En aquellos casos en los cuales la parte afectada decida participar en el procedimiento, y una vez que ha recibido información relativa a la actividad en cuestión y su posible impacto, deberá transmitir a la parte de origen y a petición de ésta, la información que razonablemente pueda obtenerse y fuera necesaria para preparar la EIA¹²⁰.

Cuando una parte considere que una de las actividades que figuran en el Apéndice I pueda llegar a tener un impacto transfronterizo perjudicial y no ha sido notificada al efecto, las partes en cuestión intercambiarán bajo petición información para iniciar conversaciones tendentes a determinar la probabilidad de un impacto transfronterizo perjudicial. Si no se pusieran de acuerdo, podrán someter el asunto a consideración de la Comisión de Investigación contemplada por el Convenio¹²¹, excepto cuando se decida utilizar otro método de solución de controversias.

La documentación sobre EIA a ser sometida a la autoridad competente de la parte de origen deberá contener, al menos, la información especificada en el Apéndice II del Convenio¹²².

Antes de tomar una decisión definitiva respecto a la actividad propuesta, dicha documentación deberá ser puesta a disposición de la parte afectada, sus autoridades y el público en las zonas susceptibles de ser afectadas¹²³.

¹²⁰ Artículo 3.6. Convenio de Espoo.

¹²¹ Apéndice IV. Contiene medidas detalladas sobre la designación de los miembros de la Comisión, su procedimiento interno, el proceso de investigación, etc.

¹²² A) Revisión de la actividad propuesta y su objetivo; b) descripción de las alternativas, sin omitir la opción sin proyecto; c) descripción del medio ambiente en el que la actividad propuesta y las alternativas sean susceptibles de producir un impacto significativo; d) descripción del impacto que la actividad propuesta y las alternativas pueden tener sobre el medio ambiente y evaluación de su importancia; e) descripción de las medidas correctivas; f) indicación de los métodos de previsión; g) inventarios de las lagunas e incertidumbres en los conocimientos al recopilar los datos requeridos; h) esquema de los programas de vigilancia y gestión y de los eventuales planes para el análisis a posteriori; i) resumen no técnico.

¹²³ Artículo 4. Convenio de Espoo.

Una vez concluida esta etapa del procedimiento, la parte de origen mantendrá consultas con la parte afectada acerca del impacto transfronterizo que podría tener la actividad propuesta, medidas de mitigación, incluyendo la opción cero o sin proyecto, como así también medidas de asistencia mutua para reducir cualquier impacto transfronterizo perjudicial¹²⁴.

Al tomar la decisión definitiva respecto de la actividad propuesta, las partes se encargarán de que los resultados de la EIA, la documentación y los comentarios recibidos al respecto sean tenidos en cuenta. La parte de origen deberá informar a la parte afectada acerca de la decisión final respecto a la actividad propuesta¹²⁵.

El Convenio de Espoo contiene disposiciones específicas vinculadas con el análisis post-proyecto, es decir, con el monitoreo y seguimiento de la aplicación de las medidas y su grado de cumplimiento y efectividad. Establece que las partes interesadas determinarán, a petición de cualquiera de ellas, la necesidad de efectuar una evaluación a posteriori, incluyendo la vigilancia de la actividad y la determinación de cualquier impacto transfronterizo perjudicial. Si la evaluación postproyecto determinase que existe un riesgo de ocurrencia de impactos perjudiciales transfronterizos, las partes afectadas celebrarán consultas y determinarán el curso de acción a seguir para reducir o eliminar el impacto¹²⁶.

4. Conservación de los ecosistemas

A nivel internacional, los Estados ha expresado la importancia que tienen los ecosistemas de agua dulce para la provisión de agua y la consecuente necesidad de tomar medidas tendentes a reconocer a dichos ecosistemas como proveedores y usuarios de agua.

En la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce se recomienda, al respecto que:

- El agua tiene que ser distribuida en forma equitativa para atender, en primer lugar, las necesidades humanas básicas y luego permitir el funcionamiento de los ecosistemas y distintas formas de uso en la economía, incluyendo la seguridad alimentaria.
- Los mecanismos de distribución de agua deben alcanzar un equilibrio entre las distintas demandas que compiten entre sí y tener en cuenta el valor social, económico y ambiental del agua. Dichos mecanismos deben adoptar una gestión integrada, es decir, tener en cuenta la relación entre las aguas superficiales y las subterráneas, las interiores y las costeras, la urbanización, la administración del territorio, la desertificación, la degradación ambiental y la integridad de los ecosistemas.
- La gestión integrada de los recursos hídricos debe ser sostenible, permitir el máximo beneficio para el ser humano sin dejar de proteger la integridad de los ecosistemas.
- El valor y funciones de los ecosistemas debe ser reconocido en la distribución de agua y en la ordenación de las cuencas.
- La distribución de agua debe asegurar como mínimo un caudal que mantenga la integridad de los ecosistemas.

¹²⁴ Artículo 5. Convenio de Espoo.

¹²⁵ Artículo 6. Convenio de Espoo.

¹²⁶ Artículo 7. Convenio de Espoo.

No obstante lo apuntado, la ejecución práctica de aquello de que sin ríos no hay agua y sin agua no hay vida, dista de ser una realidad en todas partes del mundo. Solo muy recientemente, se ha comenzado a reconocer en las leyes nacionales y en los acuerdos sobre cuencas compartidas la importancia de asignar agua para los ecosistemas.

Los ecosistemas¹²⁷ cumplen diversas funciones que van desde aquellas de regulación de procesos ecológicos esenciales (entre otros, clima, suministro de agua y control biológico) hasta de información (espiritual e histórica, educativa, científica, de recreación), pasando por la producción (alimentos, recursos genéticos, combustibles) y el hábitat de plantas y animales silvestres, de diversidad biológica y genética.

La Parte IV de la Convención de 1997 se refiere a la protección de los ecosistemas. La Convención establece¹²⁸ que los Estados protegerán y preservarán individualmente y, cuando proceda en forma conjunta, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales. Existe también una disposición¹²⁹ que se vincula con la obligación de adoptar medidas relativas al control de la introducción de especies exóticas que puedan tener efectos nocivos para el ecosistema del curso de agua internacional.

Una cuestión que no se encuentra suficientemente aclarada es la del alcance de la protección. Las disposiciones de la Convención de 1997 sobre protección de los ecosistemas: ¿a que ecosistema se refieren? ¿al ecosistema del curso de agua en su totalidad o al ecosistema de un Estado ribereño en particular?

Teniendo en cuenta la necesidad de aplicar un enfoque por ecosistemas¹³⁰, la única lectura que puede darse a los interrogantes es la de que la Convención se refiere al ecosistema del curso de agua en su totalidad. En favor de este argumento está también el hecho de que la Convención de 1997 establece además la obligación de tomar medidas necesarias para proteger y preservar el medio marino, incluidos los estuarios¹³¹ demostrando así una vez más un enfoque integral respecto a la gestión de los cursos de agua internacionales.

Otros tratados internacionales como el Convenio de Helsinki proponen un tratamiento más amplio del tema. De acuerdo con las disposiciones de dicho Convenio, las Partes tomarán, entre otras, todas las medidas necesarias para garantizar la conservación y, cuando sea necesario, la restauración de los ecosistemas.

¹²⁷De acuerdo con el Artículo 2 del Convenio de Diversidad Biológica, un ecosistema es un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional. De acuerdo con la Visión del Agua y la Naturaleza, un ecosistema es cualquier unidad limitada en el espacio que se compone de una comunidad biótica que interactúa con el medio ambiente físico de modo que un flujo de energía conduce a una estructura trófica claramente definida (red alimentaria) y a ciclos materiales dentro del sistema.

¹²⁸ Artículo 20. Convención de 1997.

¹²⁹ Artículo 22. Convención de 1997.

¹³⁰El enfoque por ecosistemas constituye una estrategia para la gestión integrada de tierras, agua y recursos vivos mediante la cual se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Intenta satisfacer las necesidades humanas en cuanto a uso de agua dulce y, al mismo tiempo, conservar la diversidad biológica y los procesos hidrológicos y ecológicos necesarios para el mantenimiento de la estructura, la composición y las funciones de los ecosistemas. En otras palabras, es un enfoque holístico que tiene por objeto alcanzar, en forma equilibrada, los tres objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica: conservación, utilización sostenible y distribución justa y equitativa de los beneficios que derivan de la utilización de la diversidad genética.

¹³¹ Artículo 23. Convención de 1997.

El Acuerdo relativo a la Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Mekong contiene, posiblemente, la disposición más acabada respecto del tema ya que establece que las Partes tienen una obligación de proteger el medio ambiente, los recursos naturales, la fauna y las condiciones acuáticas y el balance ecológico de la cuenca del Río Mekong, de la contaminación y de otros efectos adversos resultantes del desarrollo de cualquier plan y usos del agua y de los recursos naturales relacionados con ella que se encuentran en la cuenca¹³².

La mayoría de los acuerdos de cuenca adoptados a partir de 1990 reflejan no solamente una obligación de controlar la contaminación sino también de incluir consideraciones de tipo ambiental vinculadas con la conservación de las especies, los ecosistemas y la preservación de los impactos en el medio marino. Así el caso del Convenio de Helsinki, la Convención de 1997, el Convenio sobre la Cuenca del Río Mekong, o el Protocolo relativo al Sistema de Cursos de Agua Compartidos de la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC), que dispone que los Estados miembros de un sistema de cuencas compartidas deberán mantener un balance apropiado entre el desarrollo del recurso para alcanzar un mejor nivel de vida de la población y la conservación y el mejoramiento del medio ambiente para la promoción del desarrollo sostenible¹³³.

Caudales ambientales

La necesidad de proveer caudales ambientales está siendo aceptada de manera creciente como un componente esencial de la gestión integrada de los recursos hídricos, en particular para resolver los temas relativos a la salud de los ecosistemas de agua dulce, a su desarrollo sostenible y a la distribución equitativa de los beneficios derivados de dichos ecosistemas entre todos sus usuarios, incluyendo al ambiente.

A nivel nacional, solo un número reducido de países reconoce la importancia de los usos no consumptivos del agua y establece disposiciones específicas a la provisión de caudales ambientales¹³⁴. Ello no obstante, se advierte una creciente toma de conciencia respecto de estos asuntos, sobre todo a partir de la publicación de documentos de índole política tales como la Visión del Agua y la Naturaleza¹³⁵ que pone de relieve como meta para el año 2005 el desarrollo y cumplimiento por parte de los gobiernos de marcos legales y políticas eficaces que definen la propiedad y los derechos de acceso a los recursos hídricos, incluyendo el derecho primario de los ecosistemas en cuanto al agua.

El concepto de caudal ambiental ha evolucionado a través del tiempo. En el libro CAUDAL¹³⁶ se establece que el caudal (o flujo) ambiental es el régimen que se da en un río, humedal o zona costera para mantener ecosistemas y sus beneficios donde se dan usos del agua que compiten entre sí y donde los caudales han sido regulados.

El caudal o flujo ambiental no es equivalente al caudal mínimo o al flujo promedio. Para su fijación es fundamental la variabilidad natural del régimen del cuerpo de agua como así también la adopción

¹³² Artículo 3. Acuerdo relativo a la Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Mekong.

¹³³ Artículo 1. Protocolo relativo al Sistema de Cursos de Agua Compartidos de SADC.

¹³⁴ Por ejemplo, Australia, España, Sudáfrica, Estados Unidos y Suiza.

¹³⁵ UICN, 2000, Visión del Agua y la Naturaleza: Estrategia Mundial para la Conservación y Manejo Sostenible de Recursos Hídricos en el Siglo XXI, UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.

¹³⁶ Caudal: elementos esenciales de los caudales ambientales, UICN Oficina Regional para Mesoamérica y Centro de Cooperación del Mediterráneo, 2004.

de medidas de acompañamiento a través de prácticas de manejo a nivel de la cuenca hidrográfica, tales como concesiones de agua o medidas destinadas a regular el uso de la tierra.

La importancia de proveer caudales ambientales radica en la necesidad de mantener los bienes y servicios que proveen los ecosistemas de agua dulce (entre otros, agua potable, pesquerías, fibra, madera, mitigación de inundaciones, mantenimiento de la calidad y cantidad de agua, recarga de acuíferos, recreación, vías de transporte, valores culturales, estéticos y recreativos).

En lo que respecta a su determinación es fundamental tener en cuenta que el grado de salud ambiental de los ecosistemas constituye una decisión de la sociedad y los valores ecológicos pueden, no necesariamente, ser los más importantes para ella. Teniendo en cuenta esto, será necesario alcanzar un balance entre los requisitos ecológicos para el mantenimiento de los ecosistemas y otros requisitos tales como podrían ser la generación de energía hidroeléctrica o el riego. En función de este posible conflicto de intereses será necesario definir los parámetros básicos sobre los cuales se adoptarán las decisiones, anticipar los resultados esperados y evaluar el costo-beneficio de la adopción de un sistema de regulación o no. En última instancia la asignación de agua para diferentes usos es una decisión de tipo político en la cual intervienen desde el gobierno central hasta los locales, pasando los grupos ambientalistas y las comunidades de regantes. Dicha asignación debe formar parte de un plan de gestión integral a nivel de la cuenca hidrográfica de tipo participativo y multisectorial.

En general, el régimen de un cuerpo de agua consiste en la determinación de los derechos y obligaciones de todos los usuarios respecto a su utilización. Si se trata de un régimen destinado a regular los caudales ambientales, el mismo debe establecer el reconocimiento del ambiente como usuario de agua. Si el caudal ambiental no se encuentra reconocido en el régimen de un recurso hídrico, es necesario establecer su reconocimiento, ya que la inexistencia de una clara regulación conlleva una desprotección del ambiente frente a otros usuarios del agua.

Es importante destacar que el solo reconocimiento del ambiente como usuario de agua es insuficiente si el mismo no está acompañado de medidas de implementación y acciones legales para asegurar su cumplimiento. Dentro de dichas medidas creemos necesario hacer la siguiente distinción:

- a) de escala;
- b) organizacionales;
- c) preventivas;
- d) disuasorias;
- e) de participación; y
- f) correctoras o paliativas.

Las medidas de escala están destinadas a establecer el contexto dentro del cual opera el régimen de caudales ambientales. La cuenca hidrográfica constituye la escala más adecuada como unidad indivisible de gestión. Ello no obstante, la implementación de dicha escala presenta más de una complicación, teniendo en cuenta la fragmentación jurídica e institucional que existe para la regulación y el manejo de todos los recursos que se encuentran dentro de una cuenca.

Si se opta por la escala de la cuenca hidrográfica, en aquellos casos en que ésta sea compartida, es necesario proceder a la armonización legislativa entre aquellos Estados que son parte de la cuenca.

Otro inconveniente que presenta la utilización de la cuenca como unidad de gestión para proveer caudales ambientales es la aplicación del principio de subsidiariedad. Este principio, que en el contexto de los recursos hídricos establece la necesidad de manejar el recurso al nivel más bajo posible, puede presentar dificultades prácticas ya que la cuenca hidrográfica como unidad no es necesariamente el mínimo común denominador que indica el principio antes mencionado.

Las medidas de tipo organizacional están orientadas a establecer una estructura que permita asignar el agua para diferentes usos; centralizar el posible intercambio de derechos de agua; determinar las compensaciones que fueran necesarias para diferentes usos, la desafectación de tierras e industrias y establecer una autoridad de contralor.

Las medidas preventivas son aquellas que se relacionan con la prevención de impactos y posibles daños al ambiente y, como tales, se manifiestan mediante la puesta en práctica de un sistema de evaluación de impacto ambiental tanto de proyectos como de programas, planes, políticas y legislación.

Las medidas de carácter disuasorio tienen que ver con la contención de las actividades que directa o indirectamente afectan la sostenibilidad del recurso hídrico. Dentro de ellas se pueden mencionar la fijación de un precio justo del agua para evitar el derroche; el establecimiento de cánones de vertido para el control de la contaminación y la fijación de un sistema de penalidades y multas.

Las medidas sobre participación son aquellas reglas destinadas a garantizar la participación del público en el proceso de toma de decisiones sobre el recurso y a asegurar el rol de la comunidad en el proceso de contralor de las medidas de implementación.

Las medidas paliativas o correctoras en un régimen de caudales ambientales están fundamentadas en la necesidad de que dicho régimen pueda ser adaptado a fenómenos como la variabilidad climática; la necesidad de preservar hábitat raros o especies en peligro; los requerimientos específicos de ciertos paisajes o el ciclo hidrológico, o un posible cambio de percepción en la comunidad acerca de la asignación de ciertos usos del agua.

La tercera parte de la definición de caudal ambiental hace referencia a la existencia de diferentes usos de las aguas de un cuerpo de agua, es decir, a la existencia de usos competitivos; en otras palabras, a la situación en la cual el uso ambiental del agua concurre con los usos domiciliario, agrícola, industrial, o recreativo.

En el proceso de concesión al medio ambiente de un espacio en dicho contexto de usos concurrentes, consideramos de fundamental importancia efectuar la siguiente aclaración: a los fines de la conservación de los recursos hídricos, una cosa es asignar agua para el ambiente como usuario y otra muy distinta es determinar la cantidad de agua para distintos usos y solo en forma accesoria establecer que dicha asignación deberá tener en cuenta las exigencias para la conservación del recurso hídrico. En este último supuesto no tiene lugar una asignación directa de agua para el ambiente en un orden de prelación donde se incluyen otros usos sino que se determina un deber de conservación genérico que no necesariamente involucra una reserva de agua con fines ambientales.

La existencia de medidas de protección indirecta como las descritas precedentemente no deben de ser interpretadas como excluyentes de la necesidad de concederle al ambiente como usuario del agua un reconocimiento directo en el sentido de asignarle una cuota determinada en el reparto del recurso entre los diferentes usuarios.

Finalmente, un último aspecto del caudal ambiental es su vinculación a caudales ya regulados. En otras palabras, la aplicación del concepto de caudal ecológico presupone, además de la competencia entre el ambiente y otros usuarios del agua, la inexistencia de un cuerpo de agua prístino, donde no ha habido intervención del ser humano.

Como se expuso al comienzo de esta sección, solo algunos Estados han procedido a regular los caudales ambientales en su legislación nacional.

En comparación con la regulación de caudales ambientales en un país determinado, dicha provisión en el contexto de recursos hídricos compartidos entre dos o más Estados es una tarea más engorrosa, ya que no implica adoptar una ley que reconozca al ambiente como usuario del agua y le asigne una cantidad determinada de la misma, sino alcanzar un acuerdo entre Estados que considere al uso ambiental del agua como uno de los factores a ser tenidos en cuenta para determinar la utilización equitativa y razonable; en otras palabras, que además del agua para consumo humano, industrial, agrícola, o minero, se considere el ambiental en la asignación del agua entre los Estados parte.

Esta asignación de agua para el ambiente en el contexto de los recursos hídricos transfronterizos comparte, con la asignación del agua para el ambiente a nivel nacional, un problema común: reconocer al ambiente como usuario y, eventualmente, representarlo en la distribución de aguas. ¿Como se efectúa esta distribución? ¿En forma *a priori*? ¿Qué función cumple la sociedad? Todo esto depende de lo que establezca la ley. Retomamos lo dicho anteriormente: la provisión de caudales ambientales requiere, para ser efectiva, la adopción de una serie de medidas que van más allá de estipular en una ley que se establecerán caudales mínimos o ecológicos.

Todo esto no es fácil a nivel nacional pero a nivel internacional o transfronterizo es todavía más complejo. Ya no solamente se requiere que una sociedad valore los ecosistemas de agua dulce para ser protegidos, sino que es necesario que, al menos, dos Estados se pongan de acuerdo. No es que las sociedades de todos los Estados van a tener que ponerse previamente de acuerdo antes de que dichos Estados negocien las cláusulas o disposiciones del tratado para regular los caudales ambientales. Los Estados, en uso de su potestad soberana, representan a cada una de sus sociedades. Lo que puede ser complejo es asignar agua para el ambiente cuando dos o más Estados necesitan ponerse de acuerdo para ello, existen otros usos de las aguas que entran en conflicto con el ambiente y no todos los Estados parte de una cuenca compartida se favorecen de igual manera con la provisión de caudales ambientales.

Supongamos el siguiente caso. Una cuenca compartida por tres Estados, el Estado A, el Estado B y el Estado C. La cuenca tiene 300 kilómetros desde el nacimiento a la desembocadura. Dentro del territorio de cada Estado parte hay 100 kilómetros de río. El río principal nace en el Estado A y desemboca en el Estado C, de manera tal que A se encuentra aguas arriba de B y este aguas arriba de C. En la desembocadura del río principal hay un gigantesco delta con lagos, pantanos y otros humedales donde habitan aves migratorias, mamíferos en peligro de extinción, se reproducen peces que son consumidos por la población, es un lugar de recreación y esparcimiento para la población y

proveedor de agua para la capital del Estado C. El Estado A pretende establecer un represa sobre el río principal de la cuenca, misma que va a disminuir el caudal de agua que llega a B y a C.

A su vez, el Estado B decide expandir la explotación de algodón, fuente principal de sus ingresos, con lo cual desviará grandes volúmenes de agua del río principal para irrigación. Está claro que B recibirá menos agua por las obras que pretende realizar A, y C obtendrá aún menos para mantener el delta y sus servicios por lo que intentan hacer ambos estados ubicados aguas arriba.

¿Cómo es un acuerdo entre dichos Estados que refleje un balance entre todos los intereses por el uso de las aguas?

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el Capítulo II.4 (Facultades y deberes de los Estados) al hablar de la utilización equitativa, es probable que ninguno de ellos consiga exactamente todo lo que pretende.

La provisión de caudales ambientales en el contexto de una cuenca compartida va a requerir que los Estados vean más allá de sus intereses individuales y consideren la salud de la cuenca en su conjunto. Desde una perspectiva práctica, esto requiere aplicar los principios existentes a un sistema dinámico de manejo de la cuenca que contemple una distribución negociada de los distintos usos de las aguas entre todos los Estados, que incluya compromisos y una distribución equitativa de los beneficios derivados de los distintos usos.

Con el objeto de establecer un sistema de caudales ambientales que asegure la salud de los ecosistemas será necesario tomar diferentes medidas que comiencen con un estudio completo de todos los usos de las aguas, en base al cual se adoptará un acuerdo que establezca la distribución del agua disponible.

El derecho internacional a través de tratados específicos entre Estados ha regulado los caudales de los ríos para, entre otras cosas, facilitar la navegación, producir electricidad, proteger las pesquerías comerciales, permitir la flotación de madera, el control de las inundaciones y el mantenimiento de la capacidad de purificación de un río. Existen varios ejemplos al respecto.

La necesidad de proveer caudales para conservar la integridad ecológica de las aguas de una cuenca hidrográfica está ganando espacio a nivel del derecho internacional¹³⁷. El reconocimiento del deber de proteger los ecosistemas provisto en la Convención de 1997 y el Convenio de Helsinki, sumado a establecido por la Convención de Ramsar que se analiza en la sección siguiente establecen las bases para la provisión o regulación de los caudales ambientales en las cuencas hidrográficas compartidas.

Como corolario de todo lo expuesto puede decirse que la provisión de caudales ambientales, entendida como un régimen de gestión de los recursos hídricos que incluye no solo medidas relativas a la calidad sino también a la cantidad de las aguas puede servir como vehículo para darle significado práctico a las obligaciones y deberes de los Estados, esto es, a la utilización equitativa y al deber de no causar daño, en el contexto de la obligación general de cooperar, sobre todo, para la conservación de los ecosistemas.

¹³⁷Entre otros, Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong; Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas; Acuerdo Marco de Cooperación para la Cuenca del Río Sava.

La Convención sobre los Humedales (Ramsar)

La Convención Ramsar no es propiamente dicha una convención sobre gestión y conservación de cuencas compartidas y, por esta razón no se trata dentro del Capítulo III.2. Sin embargo, teniendo en cuenta su objetivo fundamental de proteger ecosistemas acuáticos, entre ellos, los de agua dulce, y el desarrollo que ha tenido en las últimas décadas hacia la consideración de los humedales en el contexto de las cuencas hidrográficas, se le da un espacio en este libro.

El Preámbulo de la Convención reconoce “las funciones ecológicas fundamentales de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora características, especialmente de aves acuáticas”. Actualmente, la Convención considera a las zonas húmedas dentro del concepto integral de sistemas acuáticos. Los ríos pueden ser incluidos dentro del amplio concepto de humedales previsto en el Artículo 1¹³⁸.

El avance de la Convención de Ramsar hacia temas relacionados con cuencas hidrográficas se ha dado, fundamentalmente, por medio de las Resoluciones y lineamientos adoptados por la Conferencia de las Partes. Dichos instrumentos sugieren y orientan a los Estados parte de Ramsar la adopción de medidas, programas y políticas pero tienen carácter recomendatorio, es decir, no son obligatorios.

Es así que la Conferencia de las Partes ha reconocido la importancia hidrológica, biológica y ecológica que cumplen las zonas húmedas dentro de las cuencas fluviales¹³⁹. Entre los ríos y los humedales existe una compleja interrelación en la cual éstos actúan como depósitos de agua, carga y descarga de acuíferos o protección contra inundaciones o intrusión del mar. Los cambios en el régimen del río afectan a los humedales asociados y viceversa. Un pobre manejo de los caudales de un río puede tener efectos significativos en los humedales asociados y su diversidad biológica y, a la vez, repercutir negativamente en la salud del río y de la cuenca. La Convención reconoce esta relación y propone una serie de medidas para su regulación.

Partiendo de la base del uso racional de los humedales¹⁴⁰, los primeros lineamientos para su implementación adoptados en 1990¹⁴¹ y complementados en 1993 determina que las Partes de la Convención deben establecer políticas nacionales en materia de humedales que tengan en cuenta un mejoramiento del marco institucional y legal, un mejor conocimiento de los valores de los humedales, una revisión del status e identificación de prioridades para todos los humedales y la resolución de problemas puntuales para ciertos sitios.

El objetivo operativo 2.1 del Plan Estratégico 1997-2002¹⁴³ llamó a las Partes a revisar y, cuando corresponda, a modificar la legislación nacional y sub-nacional, las instituciones y prácticas, como manera de asegurar la aplicación de los Lineamientos sobre Uso Racional.

¹³⁸ “A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.

¹³⁹ Recomendación 4.2, Montreaux, 1990.

¹⁴⁰ Definido como el uso sostenible de los humedales para beneficio de la humanidad en forma tal que sea compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema. Recomendación 3.3. Conferencia de las Partes en Regina, 1987.

¹⁴¹ Anexo a la Recomendación 4.10. Conferencia de las Partes en Montreaux, 1990.

¹⁴² Anexo a la Resolución 5.6. Conferencia de las Partes en Kushiro, 1993.

¹⁴³ Sexta Conferencia de las Partes Contratantes. Brisbane, 1996.

Durante la Séptima Conferencia de las Partes se adoptaron lineamientos complementarios para promover el uso racional, en particular, los Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y el uso racional de los humedales¹⁴⁴ y los Lineamientos para integrar la conservación y el uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas¹⁴⁵. Estos últimos traen útiles recomendaciones que conciernen a la conservación de los ecosistemas de las cuencas hidrográficas.

Durante la Octava Conferencia de las Partes, realizada en Valencia en 2002, las Partes Contratantes adoptaron los Lineamientos para la asignación y el manejo de los recursos hídricos a fin de mantener las funciones ecológicas de los humedales¹⁴⁶. Luego de reconocer la variedad de servicios que prestan los humedales y la necesidad de asignar recursos hídricos para el mantenimiento de su carácter natural, la Resolución menciona los principios de sostenibilidad, claridad del proceso, equidad en la participación y en los factores decisivos, credibilidad de la base científica, transparencia en la aplicación, flexibilidad en el manejo y responsabilidad por las decisiones, como orientadores de la tarea de manejo de caudales para el mantenimiento de los humedales y sus funciones ecológicas.

Aunque las Recomendaciones y lineamientos adoptados por la Conferencia de las Partes han ampliado el espectro de temas considerados por la Convención, y aunque los Estados parte se comprometen a promover el uso racional de todos los humedales ubicados dentro de su territorio, el corazón de Ramsar son los humedales de importancia internacional, dentro de los cuales existe el compromiso de mantener sus características ecológicas mediante un uso racional pero no las cuencas hidrográficas. En forma simplificada, las cuencas incluyen humedales pero no al revés. De allí que, aunque un tratado sobre humedales en el contexto de cuencas pueda contribuir a la buena gobernanza de estas últimas, no reemplaza al tratado o acuerdo que, a nivel de una cuenca específica deben elaborar los Estados parte de esta con el fin de proceder a la regulación de la amplia gama de los recursos en cuestión que entran en juego cuando comparten una cuenca. Ramsar puede complementar pero no suplir la falta de un acuerdo destinado a regular toda la cuenca.

Un punto importante de recalcar es que el avance de la Convención de Ramsar hacia temas relacionados con cuencas hidrográficas se ha dado, fundamentalmente, por medio de las Resoluciones y lineamientos adoptados por la Conferencia de las Partes. Dichos instrumentos sugieren y orientan a los Estados parte de Ramsar la adopción de medidas, programas y políticas pero tienen carácter recomendatorio, es decir, no son obligatorios.

El elemento definitorio de una cuenca es un río o lago y no un humedal y, aunque dentro de la definición de humedal que propone Ramsar se pueda incluir un río, la regulación integral de éste impone la necesidad de ir más allá de la declaración de un sitio y considerar todas las actividades, actores y procesos que tienen lugar en toda la cuenca.

¹⁴⁴ Resolución VII.7. Conferencia de las Partes en San José, 1997.

¹⁴⁵ Resolución VII.18. Conferencia de las Partes en San José, 1997.

¹⁴⁶ Resolución VIII.1. Conferencia de las Partes en Valencia, 2002.

6 Casos relevantes

Con el objeto de ilustrar algunos de los temas desarrollados en los capítulos anteriores, en particular, las facultades y los deberes de los Estados parte de una cuenca compartida, en este capítulo se exponen algunos de los casos más relevantes decididos por distintos tribunales sobre la gestión de recursos hídricos compartidos.

En cada uno de los casos se hace una presentación resumida de los hechos que dieron lugar a la controversia y, a continuación, se consideran los aspectos más importantes del fallo (de la corte o tribunal) y del laudo (del tribunal arbitral).

1. Caso del Río Oder¹⁴⁷

Hechos

Se trata de una controversia que se suscitó, por un lado, entre Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Alemania, el Reino Unido y Suecia y, por el otro, Polonia, y que se relaciona con la jurisdicción territorial de la Comisión Internacional del Río Oder (en adelante CIRO) establecida por el Tratado de Versalles. Dicha controversia fue sometida a consideración de la Corte Permanente de Justicia Internacional (en adelante CPJI) en el año 1929.

Polonia sostenía que la jurisdicción de la CIRO no se extendía a aquellas secciones de los ríos Warthe y Netze, tributarios y subtributarios respectivamente del río Oder, ubicadas en territorio polaco. La jurisdicción de la CIRO debía permanecer confinada, según Polonia, a aquellas secciones de dichos ríos ubicadas en territorio alemán.

El Reino Unido y otros países, por el contrario, consideraban que la jurisdicción de la CIRO debía extenderse a las secciones de los ríos Warthe y Netze ubicados en territorio polaco.

El Artículo 331 del Tratado de Versalles internacionalizaba algunos ríos, entre ellos, el Oder, desde su confluencia con el Oppa y respecto de todas las secciones navegables de la cuenca (incluidos el Warthe y el Netze) que, proveen acceso al mar, en forma natural, a más de un Estado.

La CPJI debía determinar entonces si la jurisdicción de la CIRO se extendía a los tributarios y subtributarios ubicados del Oder en territorio polaco.

Fallo

- La competencia de la CIRO se extiende a todas las secciones internacionalizadas de la cuenca.
- La CPJI estableció que era imposible arribar a una decisión sobre la base de un análisis gramatical del texto del Tratado de Versalles. Por esta razón entendió que resultaba imperioso referirse

¹⁴⁷Sentencia de 10 de setiembre de 1929, PCIJ Ser. A N° 16.

a los principios del derecho internacional fluvial general y considerar la posición adoptada por el Tratado de Versalles respecto de los mismos.

- Puede admitirse, dijo la CPJI, como sostiene Polonia, que el deseo de proporcionar a los Estados de aguas arriba la posibilidad de libre acceso al mar, desempeñó un papel considerable en la formación del principio de libertad de navegación en los llamados ríos internacionales. Sin embargo, cuando se examina la forma en que los Estados han considerado las situaciones concretas resultantes del hecho de que un curso de agua atraviere o separe el territorio de más de un Estado y la posibilidad de dar cumplimiento a los requerimientos de justicia y las consideraciones de conveniencia que este hecho pone de relieve, se ve de inmediato que la solución del problema ha sido buscada, no en la idea de un derecho de pasaje en favor de los Estados aguas arriba, sino en la de cierta comunidad de intereses de los Estados ribereños.
- Dicha comunidad de intereses en un río navegable se transforma en las bases de una comunidad de derecho, cuyos rasgos esenciales son la perfecta igualdad de todos los estados ribereños en el curso completo del río y la exclusión de cualquier privilegio de un ribereño respecto de otros.
- Si la comunidad de derecho reposa en la existencia de una vía navegable que separa o atraviesa varios Estados, es evidente que esta comunidad se extiende a todo el curso navegable del río y no se detiene en ningún modo en la última frontera.
- No se ha traído a conocimiento de la Corte ningún tratado por el cual el límite hacia aguas arriba de la internacionalización de un río sea determinado por tal frontera más bien que por ciertas condiciones de navegabilidad.

2. Caso del Lago Lanós¹⁴⁸

Hechos

El Lago Lanós/Lac Lanoux se halla situado en Francia en la región de los Pirineos Orientales. Dicho lago es alimentado por cursos de agua que fluyen enteramente dentro del territorio francés y posee un desaguadero natural, el Río Font-Vive, que desemboca en el Río Carol. Este último, luego de recorrer unos 25 km en territorio francés, atraviesa la frontera con España y continúa su curso aguas abajo por unos 6 km hasta unirse al Río Segre, el cual desemboca en el Río Ebro que termina en el Mar Mediterráneo.

El caso se vincula con la construcción de un proyecto hidrológico de cierta magnitud en territorio francés por parte de EDF (Electricité de France), que tenía como objetivo derivar parte de las aguas del lago y compensar a España con cierta cantidad de agua a través de un túnel subterráneo.

La controversia que se gestó por las apuntadas razones tuvo varios altibajos. La posición de España era clara y fue establecida en una declaración de fecha 9 de Abril de 1957, en la cual se disponía que la derivación de aguas en territorio francés podría causarle un gran perjuicio. Esta posición no varió incluso frente a la propuesta de Francia de construir una presa en el lago para ser utilizado por España durante la estación seca.

¹⁴⁸ United Nations, Reports of International Arbitral Awards 281 (1957).

Eventualmente, España denunció la excesiva libertad de acción de Francia, inconsistente, a su entender, con el derecho internacional. Asimismo, declaró que si Francia continuaba con la idea de llevar a cabo el proyecto en cuestión, la disputa debía ser elevada a consideración de un tribunal arbitral. Es así como se llega al compromiso arbitral en Madrid el 19 de noviembre de 1956.

De acuerdo con la posición de Francia, la ejecución del proyecto objeto de la controversia no perjudicaba, debido a sus modalidades y a las garantías previstas, los derechos e intereses contemplados, entre otros, en el Tratado de Bayona de 26 de mayo de 1866 y su Protocolo Adicional de la misma fecha, que fijaban la frontera del valle de Andorra al Mediterráneo y establecía el régimen del goce de aguas comunes a ambos países. En tanto, España mantenía que la ejecución del proyecto sería perjudicial para sus intereses debido a la alteración que el mismo produciría en las condiciones naturales de la cuenca del Lago Lanós al desviar aguas hacia el río Ariege y, en consecuencia, haciendo depender de la buena voluntad la restitución de las aguas al río Carol, todo lo cual resultaría en una preponderancia de facto de una parte sobre la otra, en lugar de una preservación de la igualdad entre las partes propugnada, entre otros, por el Tratado de Bayona antes mencionado.

Las partes acordaron que el Tribunal, al interpretar el Tratado y el Protocolo Adicional de 1866, debería tomar en consideración el espíritu que había guiado a los Tratados Pirineos, así como también las reglas del derecho internacional.

Al tribunal le competía entonces determinar si el Gobierno Francés no violaba las normas del Tratado de Bayona de 1866 y el Protocolo Adicional al llevar a cabo las obras de utilización de las aguas del Lago Lanós sin un acuerdo previo del Gobierno de España

Laudo Arbitral

- El Tribunal consideró que el Gobierno Francés, por cuyo territorio fluían las aguas, tenía el derecho de ejercitar todas las prerrogativas, incluidas el actuar en forma unilateral. Admitió la existencia en derecho internacional de un principio relativo a respetar las fronteras y de buena vecindad, pero sin mencionar una violación por parte de Francia a dichos principios.
- La obligación de buena vecindad no acarrea una obligación de alcanzar un acuerdo en cada sección de la zona de frontera. Esto paralizaría las competencias del Estado. Por tanto las competencias ejercitadas por Francia en la zona en cuestión no afectaban los intereses españoles.
- El Tribunal rechazó el argumento esgrimido por España respecto de que el plan perjudicaría las condiciones de la cuenca pues la devolución de aguas dependía de la voluntad humana y con ello, no se preservaría la igualdad de derechos de las partes. España sostenía que se violaba el Tratado de Bayona de 1866 y el Protocolo Adicional de la misma fecha. Por esta razón exigía el acuerdo previo de los gobiernos para la ejecución de las obras.
- El derecho tradicional en los Pirineos y el derecho internacional general no aportan evidencia suficiente para orientar en la interpretación del Tratado de Bayona y su Protocolo Adicional respecto a la exigencia de un acuerdo previo. En consecuencia, Francia no necesita del acuerdo previo de España para llevar a cabo las obras.
- El Tribunal entendió que, de acuerdo con las reglas de la buena fe, el Estado aguas arriba se encuentra obligado a tomar en consideración los diferentes intereses del caso, a tratar de buscar

una solución que sea acorde con sus propios intereses y a mostrar, en este sentido, que esta genuinamente interesado en reconciliar sus intereses con los de los demás Estados ribereños.

- El Estado aguas arriba no está obligado a asociar al Estado aguas abajo en la elaboración de planes de obra. Si en el curso de las discusiones, el Estado aguas abajo presenta planes al respecto, el Estado aguas abajo debe examinarlos. Sin embargo, este último tiene el derecho de otorgarle prioridad a las alternativas contempladas en su propio plan de obra, siempre y cuando tome en consideración en una forma razonable los intereses del Estado aguas abajo.
- El Tribunal estimó que Francia había tomado en consideración los intereses de España y determinó la inexistencia de una violación al Tratado de Bayona de 26 de mayo de 1866 y su Protocolo adicional al llevar a cabo las obras para la utilización de las aguas del Lago Lanós sin el acuerdo previo de España.

3. Caso del Delta del Río Helmand¹⁴⁹

Esta controversia entre Afganistán y la entonces Persia se produjo a raíz de la explotación de las aguas del Río Helmand.

El río, que nace en las montañas de Afganistán a unas 35 millas al oeste de la capital, atraviesa Afganistán de norte a sur y, luego de determinar la frontera entre los antes mencionados países, desagua en el Lago Seistán, en Irán.

En el año 1872, un laudo arbitral bajo el Tratado de Paz de 1857 entre el Reino Unido e Irán determinó que ninguno de los Estados ribereños podía llevar a cabo una obra que comprometiera el requisito de aprovisionamiento suficiente de agua del Río Helmand destinada a la irrigación de sus orillas.

En el año 1905, Sir Henry Mc Mahon elaboró una serie de recomendaciones para dar aplicación práctica al laudo arbitral de 1872, conocido con el nombre de Laudo Goldsmid.

Ambas partes aceptaron aquellas sugerencias vinculadas con un cambio en las fronteras de ambos países debido a una variación en el curso del río. Sin embargo, las recomendaciones que otorgaban un tercio de las aguas del Helmand a Persia (tomadas unas 35 millas en el interior del territorio afgano), fueron aceptadas por Afganistán pero rechazadas por Persia debido a que el Laudo de 1873 establecía condiciones más favorables para este último país.

En 1950, ambos Estados acordaron el establecimiento de la llamada Comisión del Delta del Río Helmand, integrada por ingenieros experimentados en el manejo de recursos hídricos. Esta Comisión es la base para la solución de las disputas en dicha cuenca. Ante esta Comisión, Irán declaró que:

- Cada Estado ribereño se halla habilitado para continuar extrayendo su abastecimiento histórico de agua proveniente de un río internacional para irrigación o consumo doméstico.
- La irrigación histórica tiene una prioridad sobre cualquier otro proyecto de apropiación de las aguas del río.

¹⁴⁹ Ver Mayors St. John, Lovett, and Evan Smith and Mayor General Sir Frederick John Goldsmid, *Eastern Persia. An Account of the Journeys of the Persian Boundary Commission, 1870-1-2*, London, 1876, Vol. I, pág. 413.

- En relación con los flujos de agua remanentes luego del abastecimiento histórico, los Estados ribereños tienen la facultad de compartirlas en el uso y desarrollo de abastecimientos conjuntos.
- Las aguas remanentes deben ser compartidas en forma justa, teniendo en cuenta los requerimientos relativos de los Estados ribereños. Los Estados ribereños tienen la facultad de mejorar la cantidad de agua disponible por medio de obras de ingeniería y se encuentran obligados a cooperar en la preservación de los intereses del otro en el desarrollo del río.

4. Caso del Río San Juan¹⁵⁰

Hechos

El Río San Juan, desaguadero natural del Gran Lago de Nicaragua, forma la frontera entre Costa Rica y Nicaragua y fluye de oeste a este hasta desembocar en el Mar Caribe a la altura de la ciudad de San Juan del Norte.

El 15 de abril de 1858 Costa Rica y Nicaragua concluyeron un tratado por el cual fijaron la frontera entre ambos países. De acuerdo con el artículo VI de dicho tratado, Nicaragua tendrá el dominio exclusivo y jurisdicción soberana sobre las aguas del Río San Juan desde sus orígenes en el Lago de Nicaragua, hasta su desembocadura en el Mar Caribe. Sin embargo, Costa Rica gozará de un derecho perpetuo de libre navegación en dichas aguas entre la desembocadura y un punto ubicado a tres millas de la localidad de Castillo Viejo.

La disputa se vinculaba con la validez del Tratado de Límites de 1858. El 24 de diciembre de 1886, las partes alcanzaron un compromiso y sometieron la disputa al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos.

Laudo Arbitral

El laudo arbitral fue dado a conocer el 22 de marzo de 1888.

El Tratado de Límites de 1858 fue considerado válido. Sin embargo, el árbitro dispuso que Costa Rica no podía impedir que Nicaragua llevase a cabo, dentro de su propio territorio y a su propia costa, trabajos destinados al mejoramiento del río que no resultaran en una ocupación, inundación o daño para Costa Rica, una destrucción o una interrupción seria para la navegación del Río San Juan o sus tributarios en los cuales Costa Rica goza de un derecho de libre navegación.

Costa Rica tenía un derecho a ser indemnizada por la ocupación, sin su consentimiento, de cualquier porción del territorio que le pertenece ubicada en las orillas derechas del río o por la inundación o en daño que dichos territorio pudieran sufrir como consecuencia de las tareas de mejoramiento del río llevadas a cabo por Nicaragua.

¹⁵⁰History and Digest of International Arbitration to which the United States has been a Party, Washington DC, 1898, Vol. V, pág. 4706.

5. Caso del Hundimiento del Río Danubio (Donauversinkung)¹⁵¹

En el año 1927, el Staatsgerichtshof (entonces Tribunal Superior de Alemania) tuvo la oportunidad de decidir un caso en el cual los Estados federados (Länder) de Wurtemberg y Prusia demandaron al Estado de Baden por un fenómeno de hundimiento del Río Danubio (Donauversinkung).

Lo interesante del caso no son solamente los hechos sino en particular la sentencia del tribunal, toda vez que el Staatsgerichtshof, frente a la imposibilidad de hacer uso del derecho interno de los Estados parte de la controversia o las normas de la Constitución de Alemania, se vio obligado a aplicar determinadas reglas del derecho internacional¹⁵².

Hechos

El Danubio, luego de su nacimiento en la Selva Negra en Alemania, atraviesa las montañas del Jura en la región de Suabia, ubicada entre Baden y Wurtemberg.

Durante cierta época del año, el río pierde una parte considerable de su caudal como consecuencia de un proceso de filtración en su cauce y orillas y fluye, en forma subterránea a través de una serie de canales, para nuevamente emerger a la altura del nacimiento del Río Aach en el Estado de Baden. Preciso es destacar que el Aach es un río de gran caudal, utilizado para actividades industriales.

En este caso en particular, el Danubio se secó durante varios períodos y en ciertas secciones de su curso en el Estado de Wurtemberg, ubicado aguas debajo del Estado de Baden.

Wurtemberg interpuso entonces una demanda en contra de Baden ante el Staatsgerichtshof alegando que éste había incrementado el proceso natural de hundimiento natural del Danubio por dos razones:

- a) las compuertas del río en la zona de Immendingen, que eran utilizadas para proveer de fuerza motriz a una fábrica. Dichas compuertas provocaban al elevación del nivel de las aguas, las cuales, a través de ciertas aperturas en las orillas, además del proceso de filtración en el lecho, fluían con más rapidez e incrementaban el caudal del Río Aach;
- b) el hecho de que en la zona de Möhringen, dicho Estado no estaba llevando a cabo las tareas de mantenimiento de las riberas y del lecho del río, sino que además había prohibido a la población llevar a cabo dichas tareas, como consecuencia de lo cual la acumulación de arena y grava en el lecho del río hacían que las aguas del Danubio se volcaran hacia el Aach.

Por las apuntadas razones, Wurtemberg solicitaba que Baden:

- a) removiera, reconstruyera o reposicionara las compuertas de Immendingen de manera tal de prevenir el hundimiento del agua;
- b) permitiera un flujo libre de las aguas del Danubio por medio de la remoción de obstáculos naturales, incluyendo arena y grava, que se habían acumulado en el lecho y en sus orillas en las proximidades de la localidad de Möhringen; y
- c) asegurara el mantenimiento del flujo del río a través de la construcción de un lecho de carácter permanente.

¹⁵¹Wurtemberg und Preußen v. Baden (Donauversinkung), Deutscher Staatsgerichtshof, 18 de junio de 1927, Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Vol. 116, Appendix, pág. 18-45.

¹⁵²Por otra parte, el derecho internacional formaba parte, de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución, del derecho federal.

Baden, por su parte, sostenía que en el área de Fridingen, Würtemberg impedía el drenaje natural de Danubio hacia el Aach, toda vez que había:

- a) artificialmente sellado algunos de los agujeros naturales del río a través de los cuales se filtraban las aguas; y
- b) autorizado la construcción y operación de una planta de energía hidroeléctrica que empleaba la totalidad del caudal del Danubio, trasvasándola de su curso natural en un área de agujeros de filtración.

Por las apuntadas razones solicitaba al Tribunal que Würtemberg reestableciera las condiciones del Río en las proximidades de la localidad de Fridingen al momento anterior a la construcción de la planta de energía y al sellado artificial de los agujeros de filtración.

Dado que aguas abajo de Würtemberg, el Estado de Prusia se veía afectado por el proceso de hundimiento del Danubio, este último Estado intervino en la disputa a favor de aquel.

Fallo

Como fuera puesto de manifiesto más arriba en este trabajo, el Staatsgerichtshof hizo uso del derecho internacional para dictar sentencia en este caso. El Tribunal reconoció que el derecho internacional no contenía reglas específicas relativas al caso en particular, es decir, al proceso de filtración de aguas de una cuenca a otra. Los fenómenos naturales de este tipo eran de una gran rareza y, por tanto, frente a la inexistencia de reglas específicas, resultaba necesario acudir a los principios del derecho internacional en materia de caudales de los ríos.

De acuerdo con el Tribunal, cuando un Estado utiliza una porción de una cuenca internacional que pasa por su territorio, se encuentra obligado por el principio que emana de la idea de la comunidad de naciones, cual es el de no dañar a otro miembro de la misma. Los Estados ubicados dentro de una misma cuenca deben prestarse debida consideración y ninguno de ellos puede sustancialmente afectar las posibilidades naturales de aprovechamiento del caudal de un río por parte de sus vecinos.

La aplicación de dicha regla estaba gobernada por las circunstancias de cada caso en particular. Los intereses legítimos de cada uno de los Estados involucrados debían ser sopesados de forma equitativa, de manera tal que el beneficio para uno de ellos fuera ponderado con el daño sufrido por el otro.

El Tribunal puso de manifiesto que el principio del derecho internacional por el cual los Estados se hallan inhibidos de explotar el caudal de un río que pueda producir un efecto adverso en otro Estado se relacionaba con interferencias provocadas por actividades humanas y no naturales. Por lo tanto, los Estados debía aceptar el curso natural de un río. El hundimiento del Danubio era un fenómeno natural de extrema rareza, el cual Prusia y Würtemberg debían aceptar y, en consecuencia, no podían obligar a Baden a actuar en forma positiva para mitigar los efectos de dicho fenómeno.

Sin embargo, dijo el Tribunal, puesto que las acciones de Baden habían incrementado el proceso de hundimiento y sus efectos se habían extendido más allá de sus fronteras, esto importaba una interferencia injustificada en los derechos de agua de otros Länder y constituía una violación del derecho internacional que los Estados ubicados aguas abajo no podían aceptar. Baden debía decidir cómo

solucionar los efectos negativos producidos por la construcción de las compuertas de Immendingen, lo cual no necesariamente debía importar su remoción.

En tanto que un Estado no tenía una obligación de intervenir en el curso natural de un río a favor de otro Estado, el Tribunal puntualizó que dicha obligación se hallaba sujeta a una limitación, cual era el deber de observar la práctica común de los Estados en materia de ríos. Mientras que un Estado debía abstenerse de alterar el caudal de un río en detrimento de sus vecinos, no podía cometer faltas en lo que respecta a la conducta esperada de parte de las naciones civilizadas con sus ríos. Si un gobierno no llevaba a cabo, o prohibía la adopción de medidas que debía adoptar de acuerdo con las reglas del derecho y la política económica generalmente reconocidas con la intención o el resultado de dañar los intereses de otro Estado, dicha conducta no podía ser considerada conforme a la naturaleza de la comunidad de naciones. En este caso, dejaba de ser una actitud pasiva para transformarse en una conducta ilícita. El deber de llevar a cabo ciertos actos positivos había sido claramente reconocido en relación con la navegación de los ríos internacionales y no existía, a criterio del Tribunal, ninguna razón por la cual el mismo no debía aplicarse a cuestiones relativas a la utilización del caudal de los ríos con fines industriales.

La falencia de Baden de mantener un mínimo nivel del río, incrementar el proceso de hundimiento y, por consiguiente, dañar a sus vecinos, debía considerarse como un ilícito. Ello no obstante, el Tribunal no justificó la solicitud de Württemberg en relación al mejoramiento del río que debía hacer Baden en la zona de Möhringen por medio de la construcción de un lecho artificial permanente. Baden, por lo tanto fue obligado a no causar un incremento en el proceso natural de hundimiento del Danubio debido a las compuertas de Immendingen y la acumulación de arena y grava, aunque no a realizar obras de mejoramiento permanente del lecho del río.

Finalmente, el Tribunal solicitó a Württemberg que se abstuviera de causar una reducción natural en el hundimiento del río por medio de las obras en la localidad de Fridingen y por el bloqueo artificial de los agujeros de filtración, toda vez que las antedichas actividades iban más allá del derecho a mantener el caudal natural del río.

6. Caso Gabčíkovo-Nagymaros¹⁵³

Hechos

Este caso, decidido por la Corte Internacional de Justicia (en adelante, la Corte) se vincula con el aprovechamiento de un sector de aproximadamente 200 Kilómetros del Río Danubio comprendido entre las ciudades de Bratislava (Eslovaquia) y Budapest (Hungria).

Luego de atravesar Bratislava, el Danubio forma una llanura aluvional. En su mayor parte, el límite entre los Estados previamente apuntados está constituido por el canal principal del río.

Cunovo y Gabčíkovo son localidades ubicadas en territorio eslovaco, en tanto que Dunakiliti y Nagymaros se hallan aguas abajo en territorio húngaro.

¹⁵³Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgement of 25 September 1997, 1997 ICJ 7.

En 1977 Checoslovaquia y Hungría firmaron un tratado relativo a la construcción y operación de un sistema de compuertas en Gabčíkovo-Nagymaros (en adelante, Tratado de 1977). Dicho tratado, establecía que Checoslovaquia y Hungría construirían y operarían en forma conjunta un sistema de compuertas.

De acuerdo con el preámbulo del tratado, el sistema estaba diseñado para alcanzar una amplia utilización de los recursos naturales de la sección del Danubio comprendida entre Bratislava y Budapest, el desarrollo de los recursos hídricos, la energía, el transporte, la agricultura y otros sectores de la economía. En pocas palabras, el emprendimiento estaba destinado a la producción de energía hidroeléctrica, el mejoramiento de la navegación en determinadas secciones del río y la protección de ciertas áreas contra las inundaciones. Las partes acordaron no alterar la calidad de las aguas del Danubio.

El Tratado de 1977 disponía la construcción de dos grupos de compuertas: uno de ellos en Gabčíkovo (en territorio de la entonces Checoslovaquia) y otro en Nagymaros (en Hungría), que debían constituir un único e indivisible sistema de operaciones.

Las obras comenzaron en 1978. A petición de Hungría, en 1983, se firman dos Protocolos, en los que se acordó detener las obras y posponer la puesta en marcha de plantas de energía. Más tarde, a través de un Protocolo de 1989 se acordó acelerar el proyecto.

Sin embargo, como consecuencia de las intensas críticas que el proyecto recibió en Hungría, el gobierno de este país decidió suspender nuevamente los trabajos en Nagymaros hasta tanto no se completaran ciertos estudios. Poco tiempo después, el gobierno húngaro decidió abandonar definitivamente las obras en Nagymaros y mantener el status quo en Dunakiliti.

En medio de estas vicisitudes, Checoslovaquia y Hungría negociaron soluciones alternativas: Checoslovaquia consideró una llamada "Variante C", que implicaba una desviación del curso principal del Danubio en su territorio, a unos 10 kilómetros aguas arriba de Dunakiliti. En su fase final, dicha variante incluía la construcción en Cunovo de una represa de contención y un dique.

En 1991, Checoslovaquia comenzó la construcción de Gabčíkovo. Los trabajos relativos a la "Variante C" comenzaron en noviembre. Las partes continuaron negociando pero en 1992, el Gobierno Húngaro comunicó al Gobierno Checoslovaco la terminación del Tratado de 1977.

El octubre de 1992, Checoslovaquia comenzó con las obras orientadas a cerrar el Danubio y procedió a represar el río.

En 1993, Eslovaquia se transformó en un Estado independiente. A través de un acuerdo especial firmado ese año, las partes acordaron el establecimiento de un régimen provisional de manejo del río.

Llegado el caso a la Corte, esta tuvo que decidir varias cuestiones vinculadas con la facultad de Hungría de suspender y abandonar las obras en Nagymaros y las porciones del proyecto de Gabčíkovo por las que era responsable y otras relacionadas con los efectos jurídicos de las soluciones provisionales y las notificaciones cursadas entre las Partes.

Fallo

A continuación solo se mencionan algunas de las secciones más importantes del fallo de la Corte.

La Corte señaló 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 constituye una parte del derecho internacional relacionado con el medio ambiente¹⁵⁴.

Resulta importante destacar en este punto la mención que hace la Corte del concepto de “comunidad de intereses”, elaborado en el fallo de la CPJI en el Río Oder explicado más arriba, ahora vinculado con los cursos de agua internacionales. Parece ser que la principal consecuencia de establecer dicha relación consistiría en que un Estado no puede asumir unilateralmente el control de un recurso natural compartido, incluso en aquellos casos en los cuales dicho control es consentido por la otra parte con quien se comparte el recurso (tal como se explicó más arriba).

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 llega a esta conclusión basándose en el principio de la utilización equitativa y razonable y no en las disposiciones del Tratado de 1977.

La Corte menciona a la Convención de 1997, con lo cual dicho instrumento adquiere una gran autoridad como referencia en la doctrina relativa al tema de aguas compartidas.

Para este caso en particular, dijo la Corte, esto significa que las partes deben considerar nuevamente en forma conjunta los efectos sobre el ambiente de la planta de energía de Gabčíkovo. En particular, deben buscar una solución satisfactoria respecto del volumen de agua que debe de ser descargado en el viejo cauce del Danubio y en los brazos a ambos lados del río¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Párrafo 41.

¹⁵⁵ Párrafo 140.

7 Respuestas breves

Capítulo 1

El espacio en movimiento

1.1 ¿Qué diferencias prácticas existen entre un río compartido, una cuenca compartida y un curso de agua internacional?

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.

Un curso de agua internacional es un concepto más limitado que el de cuenca compartida pues no define un área geográfica o territorial como lo hace la cuenca compartida, sino que conforma un sistema de aguas superficiales (ríos, lagos, canales) y subterráneas tributarias de aquellas y que normalmente fluyen hasta una desembocadura común.

El río define el espacio lineal de la cuenca y es el elemento central la misma. No existen cuencas sin ríos ni ríos sin cuencas.

1.2 ¿Cómo se denominan los Estados que se encuentran ubicados dentro de una misma cuenca hidrográfica?

Son definidos por el derecho fluvial internacional como “Estados ribereños” cuando las aguas que comparten son superficiales.

En el caso de compartir aguas subterráneas, se opta por el término “Estado parte de la cuenca” o “Estado participe de la cuenca”.

Finalmente, la Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación (Convención de 1997), para definir los Estados que comparten una cuenca hidrográfica, se inclina por el término “Estado del curso de agua”

1.3 ¿Cómo es la regulación de los recursos conexos a los recursos hídricos?

Los Estados ribereños ejercen una soberanía limitada sobre los recursos conexos a una cuenca compartida, es decir, su soberanía sobre los mismos se ve restringida por las normas y principios del derecho internacional tales como el de buena vecindad, el de cooperación, o el de abuso del derecho. Esto es así puesto que ciertas acciones que realicen los Estados en la porción de la cuenca que atraviesa su territorio pueden derivar en daños al otro u otros Estados ribereños.

1.4 ¿Qué significa que la cuenca es compartida?

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.

1.5 ¿Qué diferencia existe entre cuenca compartida y una cuenca internacional?

En principio son términos que pueden utilizarse como sinónimos pues en definitiva en ambos casos se trata de un cuerpo de agua que atraviesa las fronteras de un Estado. Sin embargo, en la práctica, parece existir una reticencia a utilizar el término “internacional” en el sentido de “internacionalizado” por las connotaciones que lleva aparejadas de cesión de soberanía a un órgano supranacional de gestión de la cuenca.

1.6 ¿Qué diferencia existe entre cuenca compartida y una cuenca transfronteriza?

El calificativo de “compartida” es muy amplio e incluye en sí mismo no sólo a las cuencas transfronterizas sino fronteras también; es decir, los ríos sucesivos que fluyen por el territorio de dos o más países hasta su desembocadura (Colorado) y a los ríos contiguos que sirven de frontera entre dos o más países (Oder entre Polonia y Alemania).

1.7 ¿Qué diferencia existe entre una cuenca transfronteriza y una cuenca internacional?

Cuenca “internacional” incluiría a ríos fronterizos y transfronterizos. Sin embargo, si internacional se interpreta como “internacionalizado” por existir una autoridad supranacional encargada de la gestión de la cuenca, entonces cabría una distinción entre transfronterizo e internacional (lo mismo ocurre con los términos binacional y trinacional para nuestros países mesoamericanos).

1.8 ¿Qué diferencia existe entre una cuenca fronteriza y una cuenca transfronteriza?

Fronteriza o contigua sirve de frontera entre dos o más Estados y transfronteriza o sucesiva implica que tiene su origen en un Estado y atraviesa el territorio de otro/s hasta su desembocadura.

1.9 ¿Qué efectos prácticos tiene el uso de cada uno de estos términos?

Todas las posibles acepciones a las cuencas que se hayan entre los territorios de más de dos Estados –compartidas, internacionales, transfronterizas o fronteras- son intercambiables, pues en esencia se está en presencia de un cuerpo de agua que atraviesa más de un Estado. Sin embargo, cierto es que algunas de dichas acepciones tienen connotaciones políticas. “Compartidas” es el término más puro y que mejor describe el mero hecho de que por no estar ubicada únicamente en el territorio de un Estado deja de ser un recurso de propiedad individual.

1.10 ¿Qué aplicación práctica tiene el concepto de cuenca?

La Asociación de Derecho Internacional (ILA) en la Declaración de Nueva York de 1958 adopta por primera vez el concepto de cuenca y de reparto equitativo y razonable de las aguas por parte de los Estados ribereños. El Tratado sobre el Danubio habla del concepto “cuenca hidrográfica” y el Tratado de la Cuenca del Plata adopta el concepto de cuenca toda vez que se refiere a “la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia”. Conviene destacar que la Convención de 1997 no utiliza el concepto de cuenca hidrográfica compartida sino un concepto más limitado que es el de “curso de agua internacional”.

1.11 ¿Cómo se establecen los límites en una cuenca hidrográfica que separa o atraviesa el territorio de dos o más Estados?

En el caso de ríos transfronterizos o ríos sucesivos, los límites entre los Estados se establecen generalmente por medio de una línea imaginaria que atraviesa el río y que conecta con los límites exteriores de las fronteras territoriales; en otras palabras, la frontera se fija a través de una prolongación del límite en tierra. En el caso de ríos fronterizos o contiguos, la determinación de los límites es más compleja puesto que depende de factores físicos y geográficos tales como el comportamiento y tamaño del río. La frontera en estos casos puede determinarse por la línea imaginaria equidistante desde cada una de las orillas y que viene a constituir el centro geográfico del río. Sin embargo y puesto que puede estar sujeta a variaciones de caudal, varios acuerdos internacionales han incorporado el método Thalweg para la determinación de los límites de la cuenca. Indica el canal más profundo del río y es la que mejor se ajusta a la regulación de la navegación.

1.12 ¿Pueden cambiar los límites de los Estados parte de una cuenca al caracterizar a una cuenca como compartida?

La respuesta a este interrogante debe ser negativa. Caracterizar a una cuenca como compartida no implica abstraerla de los espacios de soberanía que poseen los Estados parte de dicha cuenca. Es más, definir a una cuenca como compartida es un imperativo que se deriva de una realidad geográfica caracterizada por la existencia de un recurso natural compartido (la cuenca que se comparte). No implica someter dicho recurso a una autoridad supranacional sobre la cual los Estados partícipes de dicho recurso no ejercen competencias, o desafectar una parte de dicho recurso de la competencia del Estado en cuyo territorio se localiza el recurso.

No obstante lo afirmado en el párrafo anterior, cuando los Estados parte de una cuenca acuerdan establecer una autoridad supranacional para el manejo de los recursos de dicha cuenca, en cierto modo ceden una porción de su soberanía funcional (la vinculada con ciertos aspectos del manejo de un recurso natural) a dicha autoridad o institución supranacional con el objeto de arribar a un uso equitativo de los recursos mencionados, entre ellos, el agua. Sin embargo, de ello no se puede concluir que por esta eventual cesión de una porción de la soberanía estatal se puedan cambiar los límites territoriales de los Estados parte de la cuenca. Estos permanecen inalterados.

1.13 ¿Cuáles son los límites de una cuenca compartida? ¿Dónde comienza y donde termina?

Se deben tener en cuenta dos tipos de límites: geográficos y políticos.

Los límites geográficos son los mismos para todo tipo de cuencas (compartidas o no) Toda cuenca hidrográfica se define por una línea divisoria de aguas que es la que determina sus límites respecto de otras cuencas hidrográficas. La cuenca comienza o termina en una divisoria de aguas.

Los límites políticos entre Estados son los que definen a una cuenca como compartida. En otras palabras, el calificativo "compartida" viene a la mano de la existencia de límites o fronteras políticas que dividen el recurso entre los Estados sobre cuyos territorios la cuenca se encuentra localizada.

En síntesis, la cuenca hidrográfica está definida por factores geográficos y geomorfológicos; la cuenca hidrográfica compartida, se halla definida por factores políticos.

1.14 ¿Qué es lo que se comparte? ¿el agua? ¿el río? o ¿los recursos naturales distintos del río?

La cuenca incluye otros recursos además del río y que son conexos a él. Algunos de estos son de naturaleza divisible, como por ejemplo el cauce, donde cada Estado ejercerá una soberanía restringida sobre la porción del mismo que atraviese su territorio. El agua que fluye en la cuenca es un recurso de naturaleza indivisible. Sobre ella, los Estados ejercen un condominio lo que deriva en una soberanía compartida. Lo mismo ocurre con los recursos vivos que viven en las aguas, que poseen movilidad independiente.

Capítulo 2

De principios a herramientas

2.1 ¿Cuáles son las teorías que explican el uso de las aguas en una cuenca compartida?

La teoría de la *Soberanía Territorial Absoluta* de los Estados sobre los recursos hídricos ubicados en sus territorio no ha llegado a tener una aplicación práctica. La teoría de la *Integridad Territorial* favorece a los Estados aguas abajo al reconocerles la facultad de otorgar su consentimiento ante cualquier modificación del flujo natural al que tienen derecho por aplicación de esta teoría, sin embargo tampoco ha sido aplicada. La teoría del *Uso Equitativo* aboga por una igualdad de derechos de los Estados ribereños sobre la cuenca y ha tenido una gran difusión práctica. Por último, la teoría de la *Gestión Conjunta* va más allá del uso equitativo de los recursos y apunta a una gestión integrada del recurso, regulando de forma conjunta el río y sus ecosistemas por medio de una institución supranacional.

2.2 ¿Cuáles son los principios que rigen la conducta de los Estados en las cuencas compartidas?

El principio de *Cooperación* establece la obligación general de los Estados ribereños de participar conjuntamente y de buena fe en la gestión de los recursos hídricos que comparten. El principio de la *Gestión Integrada* apunta al deber de los Estados de gestionar la cuenca como una unidad, donde se incluyen las aguas superficiales y subterráneas, y los recursos anexos a la misma. El principio de *Sostenibilidad* implica la necesidad de considerar a las aguas de una cuenca compartida en el contexto de los ecosistemas de que forman parte para asegurar un equilibrio entre explotación y respeto al medio ambiente. El principio *Precautorio* establece la necesidad de prevenir, reducir o controlar un daño al medio acuático aún cuando no haya certidumbre alguna de que se vaya a producir. El principio de *Prevención del Daño* se refiere a un deber de diligencia debida para evitar riesgos conocidos de los que se puede generar un daño a los recursos de la cuenca. El principio de *Participación* establece un uso equitativo, razonable y sostenible de la cuenca. Igualmente hace referencia a la participación pública de los individuos en la gestión.

2.3 ¿Qué grado de obligatoriedad tienen estos principios y para que sirven?

La mayor parte de estos principios son parte del llamado "*soft law*" del derecho internacional. Aunque no son vinculantes son aceptados por la comunidad internacional como pautas de conducta y pueden llegar a convertirse en normas una vez incluidos en tratados. Sin embargo, algunos de ellos

son obligatorios por ser parte de la costumbre internacional o derecho consuetudinario, y adquieren el carácter de obligatorios cuando son incorporados por una disposición de un tratado o acuerdo internacional como podrá ser un acuerdo para la regulación de una cuenca.

2.4 ¿Qué leyes se aplican en una cuenca compartida?

Se aplica la normativa de cada Estado parte de la cuenca pero ponderada por las normas y principios del derecho internacional aplicables. En otras palabras, se aplica tanto el derecho internacional como el nacional de cada Estado parte.

2.5 ¿Cómo se aplican las leyes de un Estado parte de una cuenca cuando esa cuenca es compartida?

Las leyes de un Estado parte de una cuenca compartida se aplican a la porción de la cuenca que es parte del territorio de dicho Estado. Remitimos a la pregunta anterior.

Como ocurre siempre en la firma de acuerdos internacionales, los Estados ceden parte de su soberanía en la materia sobre la que verse el acuerdo en cuestión y en aras de la cooperación y las relaciones internacionales.

Si los Estados parte de una cuenca celebran un acuerdo por el cual establecen una institución u órgano para el manejo de la cuenca, este acuerdo podrá establecer pautas o normas que deberán ser incorporadas a los derecho internos de cada uno de los Estados parte y que pueden establecer ciertas restricciones en la soberanía de cada Estado y en la gestión de la cuenca compartida.

2.6 ¿Cuáles son los beneficios que reporta la regulación conjunta de una cuenca compartida entre los Estados parte de dicha cuenca?

Una regulación conjunta de la cuenca se traduce en un equilibrio de intereses -de los usos y necesidades de agua- de los Estados. Supone una participación de los beneficios en una porción razonable para los Estados parte de la cuenca.

2.7 ¿Qué actividades están permitidas dentro en una cuenca compartida?

Las actividades permitidas para los Estados parte de la cuenca son las propias de su soberanía, ponderadas por las normas y principios del derecho internacional -en particular, el principio de utilización equitativa, principio de cooperación, y principio de prevención del daño- y acuerdos entre los Estados implicados.

Los Estados deberán observar que sus actividades se dirijan a la utilización equitativa de la cuenca, para lo cual deben contemplar ciertos deberes, como el de proteger la cuenca y sus ecosistemas de danos significativos; y el intercambio de información, consulta y negociación.

2.8 ¿Qué actividades están o deberían estar prohibidas dentro de una cuenca compartida?

Los Estados parte de una cuenca deben abstenerse de realizar dentro de sus jurisdicciones aquellas actividades que afecten al aprovechamiento que otro Estado parte pueda hacer de la cuenca o que causen un daño ambiental.

2.9 ¿Cómo se regulan las actividades que se realizan dentro de las cuencas compartidas?

Como ya se explicó, se regulan a través de las leyes nacionales de cada uno de los Estados parte de la cuenca, ponderando los principios, derechos y obligaciones establecidos por el derecho internacional.

Los Estados parte podrían acordar un régimen de consultas en caso de llevar a cabo actividades en sus respectivos territorios que puedan tener un impacto ambiental transfronterizo. Asimismo pueden acordar un sistema de EIA transfronterizo donde se garantice la participación pública independientemente del Estado parte de la cuenca en el cual los particulares residan.

Capítulo 3

De acuerdo con los acuerdos

3.1 ¿Cuáles son las normas que se aplican en una cuenca compartida?

Se aplican un entramado de normas, internacionales, nacionales, locales. No existe una distinción tajante entre el derecho internacional de aguas compartidas y el derecho nacional de aguas puesto que la elaboración de leyes de aguas esta inspirada en la política nacional e influenciada por estándares globales y regionales.

3.2 ¿Qué tratados se aplican a una cuenca compartida?

Los tratados que se aplican son una evolución de la práctica de los Estados y de la adopción de acuerdos bilaterales y regionales en la materia. Hay por tanto una gran variedad de tratados relativos a cuencas compartidas, entre los que son de especial mención: Congreso de Viena de 1815 que declara la apertura de los ríos internacionales a la navegación comercial; Reglas de Helsinki de la ILA sobre el uso de Aguas de Los Ríos Internacionales, y la Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación 1997.

3.3 ¿Se puede regular una cuenca compartida por medio de una ley?

El recurso agua necesita de una regulación al igual que el resto de los recursos de un país. La ley -o norma de igual rango dependiendo del país- constituye el elemento de gestión necesario para la implementación de la política de un país en la materia y en otras conexas.

Dado que una cuenca compartida es un recurso compartido, su regulación integral requiere que todos los Estados parte de la cuenca se involucren activamente en la gestión de la misma ya sea acordando armonizar las leyes nacionales de todos los Estados parte de la cuenca que tienen influencia sobre su gestión (leyes de agua, bosques, tierras, etc.), ya sea regulando la cuenca por medio de un acuerdo o tratado internacional que promueva la armonización o acercamiento de las legislaciones de agua de los demás Estados parte, ya sea a través de un acuerdo o tratado que regule la cuenca por medio de una institución supranacional que tenga autoridad para adoptar medidas obligatorias para los Estados.

3.4 ¿Cuáles son las dificultades para elaborar e implementar un tratado en materia de cuencas compartidas?

Dado su valor económico y social el agua es un recurso altamente político. Ello implica la complejidad de ponderar los distintos intereses sobre el recurso no sólo en el territorio nacional de un Estado parte de la cuenca, sino con más razón entre los Estados partes de la misma. Habrá que aunar políticamente voluntades para superar los intereses en conflicto.

3.5 ¿Es necesario elaborar un tratado para regular el manejo de una cuenca compartida?

La elaboración de un tratado es necesaria como instrumento unificador de políticas de distintos Estados parte de la cuenca. Es prueba escrita de que los Estados acuerdan un uso equitativo del recurso.

3.6 ¿Cómo se aplica el derecho internacional general a las cuencas compartidas?

Se aplica en el marco institucional común creado por los Estados partícipes de la cuenca como complemento de las políticas y regulaciones nacionales y bilaterales.

3.7 ¿A quién se aplican todos estos instrumentos?

A los gobiernos de los Estados parte de la cuenca y sus instituciones encargadas de la gestión de la cuenca.

3.8 ¿Qué derechos y obligaciones tienen el Estado aguas arriba y el Estado aguas abajo?

Parte de esta pregunta ha sido respondida al analizar las actividades que son permitidas en una cuenca compartida. Los Estados aguas arriba y abajo en una cuenca compartida tienen una comunidad de intereses respecto de dicha cuenca regida por el principio de utilización equitativa y racional, y limitado por el deber de no causar un daño sensible.

3.9 ¿Qué derechos tienen los Estados en las cuencas (ríos) fronterizas o contiguas?

Al ser las cuencas fronterizas necesaria y físicamente recursos compartidos, se aplica a ella las consideraciones expuestas en la pregunta anterior.

3.10 ¿Es necesaria una política de cuencas para manejar una cuenca compartida?

Dado su enfoque integral, la cuenca hidrográfica constituye el marco de referencia más adecuado para la gestión de los recursos hídricos. La existencia de una política nacional en materia de recursos hídricos / aguas / cuenca que considere a la cuenca hidrográfica como la unidad de gestión de los recursos hídricos de un país determinado contribuye sin duda a una gestión integral de la cuenca, independientemente que ésta sea o no compartida, y a un manejo sostenible de los recursos naturales de la misma. Dado que la cuenca compartida constituye un recurso natural compartido, requiere para su regulación efectiva algún tipo de acuerdo o tratado entre los Estados que comparten dicho recurso. Mediante la unión de voluntades de los Estados parte de una cuenca en un acuerdo escrito,

podemos hablar de la existencia de una política de países, que trasciende los límites nacionales de cada Estado parte de la cuenca.

3.11 ¿Existen ejemplos exitosos a nivel internacional sobre políticas en materia de cuencas compartidas?

Existen varios ejemplos que ilustran avances en la gobernanza de las aguas compartidas, al establecer instituciones supranacionales encargadas del manejo de la cuenca en cuyo marco los Estados han acordado un régimen de cooperación tendiente al manejo a la gestión sostenible de los recursos de la cuenca. Así pues, La Convención del Lago Tanganyika constituye la Autoridad del Lago Tanganyika, integrada por la Conferencia de Ministros, el Comité de Gestión y la Secretaría; El Tratado de la Cuenca del Plata establece el Comité Intergubernamental Coordinador como órgano permanente encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las medidas que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata; El engranaje institucional creado por el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong está integrado por la Comisión del Río Mekong, que goza de personalidad jurídica internacional.

Capítulo 4

Repensando las instituciones

4.1 ¿Es preciso establecer instituciones para el manejo de las cuencas compartidas?

El establecimiento de un organismo constituye un mecanismo para promover el manejo integrado de la cuenca, darle contenido e implementar los deberes y las facultades de los Estados parte, es decir, la utilización equitativa de las aguas y el deber de no causar daños.

4.2 ¿Qué tipo de instituciones es necesario establecer?

El marco institucional dependerá de la voluntad de los Estados en cuestión. Una solución de máxima sería establecer instituciones de carácter supranacional con personalidad jurídica propia, generalmente integrada por miembros designados por cada Estado parte de la cuenca. Sin embargo, estas instituciones no aseguran un régimen eficaz de gobernanza de la cuenca compartida si no van acompañadas de la voluntad política de los Estados.

4.3 ¿Qué características tienen las instituciones para el manejo de las cuencas compartidas?

Las características de estas instituciones dependen de las facultades que los Estados parte de la cuenca les atribuyan, y que puede ir desde órganos supranacionales de características bien complejas hasta mecanismos más informales de reunión de autoridades nacionales encargadas de la gestión de los recursos hídricos. En general, se trata de instituciones caracterizadas por favorecer el intercambio de información y de conocimiento entre todos los Estados parte de una cuenca compartida, rompiendo así con esquemas donde, muchas veces, rige la desconfianza. Es un prerrequisito para motivar a los Estados a colaborar en el manejo conjunto de una cuenca.

4.4 ¿Qué grado de ingerencia tienen los Estados parte de una cuenca compartida en las instituciones para la administración de dicha cuenca?

La adecuada gestión de los recursos de la cuenca que comparten los Estados, depende de la voluntad política de los mismos en avanzar hacia una cooperación efectiva que se traduzca en una gestión provechosa para todos los Estados parte dentro del marco de la sostenibilidad. Luego, sin duda instituciones nacionales encargadas de la gestión de la cuenca en sus respectivos territorios influirán en las decisiones de la institución u organismo creado por acuerdo al efecto para la gestión de las aguas compartidas, y su grado de ingerencia vendrá de la mano del marco de competencias atribuido a dicha institución.

4.5 ¿Qué papel cumple el sector privado y el sector productivo en las instituciones encargadas del manejo de una cuenca compartida?

La gestión de una cuenca compartida está en última instancia, en manos de los Estados parte de la cuenca. Son sus gobiernos por medio de los Ministerios de relaciones exteriores, quienes deberán acercar posturas para una utilización equitativa y sostenible de la cuenca. Ello no obsta a que los Estados, a través de los canales propios de la democracia faciliten y reflejen la participación ciudadana, sus reclamos y peticiones en las instancias políticas competentes encargadas de negociar en nombre del Estado.

4.6 ¿Cómo se puede hacer para fomentar la colaboración entre los Estados parte, las autoridades locales y los habitantes de una cuenca compartida?

La participación de los habitantes en la gestión de cuencas no puede estar limitada a esquemas de consulta y a representaciones sin capacidad de decisión. La participación debe garantizar un poder real de decisión a los actores civiles. Por poder real nos referimos a representación mínima garantizada a todos los actores sociales -usuarios del agua, entes locales y regionales, ciudadanos representados por medio de asociaciones medioambientales-, en las instancias de decisión, como por ejemplo ocurre en los Consejos del Agua de las denominadas Confederaciones Hidrográficas en España.

Nada obsta a que los Estados parte de una cuenca compartida establezcan algún mecanismo formal (tanto a nivel individual, para la porción de la cuenca ubicada dentro de sus respectivos territorios, o en forma mancomunada para toda la cuenca) destinado a involucrar a las autoridades locales, la sociedad civil y al sector productivo en la gestión de aquella. Así, se podría pensar en una comisión, en la cual estén representados diversos sectores de la sociedad, y que sirva para debatir cuestiones de interés para todos los sectores o algunos de ellos, y de órgano consultivo para hacer recomendaciones respecto de temas puntuales de la gestión de las aguas y los otros recursos de la cuenca. A través de este tipo de mecanismo se podría obtener información específica y reflejar experiencias a nivel local que se puedan traducir en una toma de decisión con mayores posibilidades de éxito. Asimismo, este tipo de mecanismos, a través de la participación que proponen, le dan una mayor transparencia y legitimidad al proceso de toma de decisiones.

4.7 ¿Qué significa manejar una cuenca en forma integrada?

Una gestión integrada de cuencas implica considerar los recursos hídricos como parte de un sistema dinámico que comprende los procesos de interacción que se producen entre el agua, flora (bosques), suelo, subsuelo, y fauna y entre estos recursos y la sociedad.

4.8 ¿En qué consiste la gestión integrada de cuencas hidrográficas?

El manejo integrado de los recursos hídricos (MIRH) es definido por el Global Water Partnership como el “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 sostenibilidad de los ecosistemas vitales”.

4.9 ¿Qué diferencia existe a nivel teórico y práctico entre la gestión integrada de cuencas y el enfoque de ecosistemas?

Según el Convenio de Diversidad Biológica, el enfoque de ecosistemas es una estrategia para el manejo integrado de tierras, agua y sus recursos vivientes que promueve la conservación y el uso sostenible con equidad. Dicho enfoque incluye a las personas como actores fundamentales y que definen el área de acción, las características de estructura y función (bienes y servicios) que se deben conservar de los ecosistemas. El enfoque puede ser aplicado en diferentes contextos, no necesariamente en el manejo de cuencas hidrográficas sino en el manejo de paisajes por ejemplo o para una localidad muy definida que no necesariamente es una cuenca, sub-cuenca o microcuenca. La gestión integral de cuencas toma en cuenta los mismos elementos pero no necesariamente dando especial énfasis a los bienes y servicios de los ecosistemas ni brindando un valor esencial al medio ambiente, la naturaleza y su estrecha interacción con el ser humano y sus medios de vida.

4.10 ¿Qué son los planes de manejo de una cuenca?

Son instrumentos de ordenación de las aguas compartidas basados en los principios de desarrollo sostenible.

4.11 ¿Quién elabora los planes de manejo?

Son elaborados por una Comisión o Agencia de Cuenca integrada por un amplio espectro de actores sociales, políticos, y económicos, tales como usuarios, autoridades nacionales, regionales y locales, juntas de vecinos y otros.

4.12 ¿Quiénes son los destinatarios de un plan de manejo?

Se dirige a las autoridades nacionales, regionales, locales, y actores civiles con un interés en la gestión de los recursos hídricos.

4.13 ¿Cómo se hace cumplir un plan de manejo?

Estamos ante un instrumento que depende de la voluntad política de los Estados parte de la cuenca. Es por ello esencial para la efectividad de una gestión compartida que los Estados parte respeten los acuerdos a los que lleguen en la elaboración del plan de manejo.

4.14 ¿Cómo se resuelven los conflictos que se plantean por el uso de los recursos en una cuenca compartida?

A falta de voluntad de llegar a un acuerdo inter partes, los conflictos habrán de resolverse vía diplomática, judicial a nivel internacional, o vía uso de los instrumentos alternativos de resolución de conflictos (mediación, arbitraje, conciliación).

Capítulo 5

La dinámica del cambio

5.1 ¿Quiénes son los encargados de las negociaciones en materia de cuencas compartidas?

La regulación de una cuenca compartida es parte de un proceso político que involucra fundamentalmente a los Estados.

5.2 ¿Qué autoridades están involucradas en las negociaciones de un acuerdo en materia de cuencas compartidas?

Aunque existen diferencias entre los países, la negociación de un tratado involucra a dos poderes del Estado: el poder ejecutivo, fundamentalmente a través de las cancillerías o ministerios de relaciones exteriores y al poder legislativo, una vez adoptado el tratado y en lo que respecta al proceso de aprobación e implementación interna.

5.3 ¿Quién toma las decisiones en la negociación de los acuerdos?

La negociación de un tratado o acuerdo internacional constituye un largo proceso que se inicia con un acto unilateral de un Estado a través del cual este manifiesta su interés de que una materia en particular sea regulada por el derecho internacional. Para esto, procederá a enviar una invitación al otro u otros Estados con los cuales pretenda establecer relaciones, con el objeto de entablar un diálogo sobre la materia de interés común.

Dado que los Estados son personas morales o jurídicas, la mencionada invitación, negociación y diálogo no puede ser realizada por dichas personas sino por una persona física que represente a la persona jurídica que es el Estado. La designación de un representante es un asunto regulado por el derecho interno de cada Estado. Ello no obstante, en el derecho internacional se presume que representan al Estado las siguientes personas físicas: el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno, y el Ministro de Relaciones Exteriores.

A todas las otras personas a las cuales los Estados pretendan involucrar en la negociación de un tratado se les deberán otorgar plenos poderes, es decir, un documento que proviene de la autoridad competente del Estado y que designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación de un tratado.

Se presume que los jefes de misiones diplomáticas y los jefes de delegación ante Conferencias internacionales están autorizados para negociar tratados con el Estado ante el cual están acreditados o en el marco de la Conferencia en la cual participan.

5.4 ¿Cuáles son los pasos para lograr un acuerdo en materia de cuencas compartidas?

El primer paso es la voluntad política de los Estados parte de la cuenca en acercar posturas para la gestión de los recursos compartidos. Si un acuerdo es alcanzado, puede quedar expresado en un documento de carácter político o jurídico en la forma de tratado.

5.5 ¿Cuáles son los pasos para negociar un tratado en materia de cuencas compartidas?

La adopción de un tratado consta de las siguientes etapas:

Proceso de negociación del texto; su adopción y autenticación; manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado (firma, ratificación o adhesión) y por último la entrada en vigor del texto.

5.6 ¿Cuáles son las características de un buen procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA)?

La EIA es un instrumento preventivo de gestión ambiental que evalúa los posibles efectos de una acción o conjunto de acciones sobre la cuenca. Los Estados parte de la cuenca no solo están obligados a notificarse y consultarse en caso de un posible riesgo ambiental transfronterizo -en base al principio de buena vecindad-, sino que han de concretar estos deberes en el desarrollo de una EIA. Luego, un buen procedimiento de EIA es aquel que contempla los principios de buena vecindad y precautorio para evitar daños a terceros.

5.7 ¿Cómo se puede asegurar que un procedimiento de EIA sea respetado?

El desarrollador o proponente de un proyecto dentro de la cuenca deberá contar con un permiso o licencia que determine la viabilidad ambiental de la actividad, obra o proyecto que pretende desarrollar. Este permiso o licencia deberá ser concedido en base a las disposiciones nacionales del país donde vaya a realizarse la obra, o en el marco de un proceso regional de evaluación ambiental. En caso de no contar con este permiso o licencia ambiental, el proponente o desarrollador no estará facultado para realizar la actividad, obra o proyecto en cuestión. Asimismo, las autoridades ambientales de países vecinos deberán ser notificadas en caso de una actividad, obra o proyecto que pueda generar un impacto significativo sobre la parte de la cuenca ubicada en su territorio. Asimismo, el procedimiento de EIA deberá asegurar la participación pública de todos los posibles afectados por la actividad, obra o proyecto,

Una efectiva evaluación ambiental ha de tomar en cuenta además otros instrumentos de la gestión ambiental, tales como la evaluación de efectos acumulativos y las áreas ambientalmente frágiles.

5.8 ¿Cómo se puede asegurar que las disposiciones de un acuerdo sobre cuencas compartidas sean respetadas?

De acuerdo con el derecho internacional, los tratados (y en general acuerdos) deben ser cumplidos de buena fe por los Estados. Una de las medidas posibles para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de un acuerdo sobre aguas compartidas por parte de los Estados parte de la cuenca sería el establecimiento de una institución competente ante la que los Estados sometan informes regulares sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Y en caso de incumplimiento, la institución

podrá instar al Estado a cumplir medidas alternativas. De esta forma se fomenta la cooperación, en lugar de acudir directamente a la responsabilidad internacional.

5.9 ¿A quién se recurre en el caso de contaminación de una cuenca compartida cuando ésta proviene de otro Estado?

Si después de incoar a la buena fe del Estado incumplidor para que actúe conforme a derecho, no hay respuesta alguna por parte de éste de resolver pacíficamente la controversia, se podrá recurrir a las instituciones judiciales establecidas por el derecho internacional.

5.10 ¿Quién paga por la limpieza de un río contaminado en el caso de una cuenca compartida?

Se aplica el principio del derecho internacional “quien contamina paga”. Cuando un Estado causa un daño al medioambiente de otro Estado debe restablecer la situación que existía de no haberse producido el daño. Cuando el reestablecimiento a la situación inicial no fuera posible, entonces el Estado deberá compensar económicamente por el daño.

5.11 ¿Cómo se negocia la distribución de agua dentro de una cuenca compartida?

Debe negociarse buscando el equilibrio entre las distintas demandas que compiten entre sí y tener en cuenta el valor social, económico y ambiental del agua. Debe adoptarse una gestión integrada, es decir, tener en cuenta la relación entre las aguas superficiales y las subterráneas, las interiores y las costeras, la urbanización, la administración del territorio, la desertificación, la degradación ambiental y la integridad de los ecosistemas.

5.12 ¿Existe un orden de prioridades para la asignación de los usos del agua en las cuencas compartidas?

El agua tiene que ser distribuida en forma equitativa para atender, en primer lugar, las necesidades humanas básicas y luego permitir el funcionamiento de los ecosistemas y distintas formas de uso en la economía, incluyendo la seguridad alimentaria.

5.13 ¿Cómo se regulan los caudales ambientales en una cuenca compartida?

Con el objeto de establecer un sistema de caudales ambientales que asegure la salud de los ecosistemas será necesario tomar diferentes medidas que comiencen con un estudio completo de todos los usos de las aguas, en base al cual se adoptará un acuerdo que establezca la distribución del agua disponible.

5.14 ¿Quién representa al ambiente en las negociaciones para la asignación de las aguas de una cuenca compartida?

Son los Estados parte de la cuenca compartida los que deberán representar al ambiente en la asignación de los usos del agua. La provisión de caudales ambientales en el contexto de una cuenca compartida va a requerir que los Estados vean más allá de sus intereses individuales y consideren la salud de la cuenca en su conjunto.

Conclusión

Dentro de las llamadas “Claves de Bonn”¹⁵⁶ existe una relacionada con buena gobernanza que promueve la necesidad de establecer “estrategias nacionales de administración del agua para hacer frente a las responsabilidades fundamentales de los gobiernos: leyes, reglamentos y establecimiento de normas, pasar del mero suministro de servicios a la creación y gestión de un marco jurídico y regulador eficaz”.

Consideramos que esta aseveración, válida en lo que respecta a los recursos hídricos “nacionales”, también lo es para aquellos recursos compartidos con otros Estados. Sólo sería necesario cambiar leyes y reglamentos por acuerdos y tratados y referirse a estrategias y planes entre gobiernos. Los problemas y las necesidades son las mismas. Lo único que varía es el contexto y los actores.

No obstante el distinto contexto y, en cierta medida, los distintos actores involucrados, la buena gobernanza de los recursos hídricos a nivel nacional y buena gobernanza de los recursos hídricos a nivel internacional o de los recursos hídricos compartidos guardan una íntima relación.

Para dar una idea de esta relación y de la dificultad que implica establecer divisiones tajantes entre sus distintos componentes, vale decir, entre la política nacional de aguas y la política internacional, entre el derecho nacional de aguas y el derecho internacional, piénsese en el caso de un país donde más del 60% del territorio nacional se encuentra ubicado en cuencas compartidas; en otras palabras, la mayor parte del agua que ingresa o se genera en dicho país sale del mismo hacia otro u otros países.

En un caso tal, la adopción de una política nacional de aguas que no considere la apuntada coyuntura o, de igual manera, la regulación de las aguas por medio de una ley nacional sin considerar los compromisos asumidos (o a ser asumidos en el futuro) internacionalmente para la regulación de los cuerpos de agua compartidos con los vecinos no muestra una actitud sensata. Esto no quiere decir que la ley de aguas nacional vaya a establecer los principios y las instituciones necesarias para regular una cuenca internacional que el (supuesto) Estado autor de la ley comparte con un vecino, o que un tratado internacional para regular un río transfronterizo establezca provisiones que regulen, por ejemplo, el régimen de precios y distribución del agua potable a nivel nacional. Lo que sí quiere decir es que tarde o temprano un Estado que tenga las apuntadas características respecto a sus aguas, tarde o temprano se verá forzado a tener en cuenta y regular las interrelaciones existentes entre la dimensión nacional e internacional de las aguas que fluyen por su territorio.

La apuntada situación, que enfrenta un importante número de Estados, demuestra que la gobernanza de los recursos hídricos en general es un sistema complejo de influencias recíprocas y continuas en el sentido de que un componente influye sobre el otro de manera constante. Así, el derecho internacional influye y condiciona al derecho nacional, la política internacional a la nacional y viceversa.

¹⁵⁶ Adoptadas en ocasión de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce Bonn, Alemania, 3 a 7 de diciembre de 2001.

No con el ánimo de confundir al lector sino de constatar la veracidad de lo apuntado en los párrafos anteriores respecto a la no conveniencia de hacer divisiones tajantes en la regulación de las aguas compartidas y no compartidas, convengamos que el agua, como recurso, se comparte incluso entre Estados que no tienen fronteras comunes, toda vez que a través del ciclo hidrológico y de los procesos que son parte de él, pasa de un Estado a otro sin tener en cuenta las fronteras políticas.

Algo similar podría predicarse respecto del agua virtual. El agua virtual es aquella que se utiliza para producir un producto; en otras palabras, aquella contenida en un producto¹⁵⁷. Las implicaciones transnacionales de la cuantificación del agua virtual llevan a pensar que su apreciación solo a nivel del país que genera el producto y, por ende, gasta agua virtual, serían insuficientes y que, por tanto, se revela como necesario considerar la variable transnacional de esta cuestión.

En este libro se han analizado en detalle los principios y las reglas del derecho internacional aplicables a los ríos y lagos compartidos entre dos o más Estados y, en particular, lo establecido por la Convención de 1997.

Dicha Convención, aunque no ha entrado en vigor establece ciertos parámetros que permiten a los Estados guiar sus relaciones en materia de cooperación en aguas compartidas y que son fundamentales para promover la conservación y el uso sostenible de los cuerpos de agua, como por ejemplo 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, dicha Convención presenta ciertas deficiencias que conviene destacar. Una de ellas radica en el hecho de que, al establecer como ámbito de aplicación al curso de agua y no la cuenca hidrográfica, la Convención condiciona, de alguna manera, la visión de los ríos como componentes fundamentales de los ecosistemas, en los cuales desempeñan funciones vitales que van desde la conservación de la diversidad biológica, la preservación de modos de vida y la recarga de acuíferos. La otra limitante viene de la mano de la distinción que hace la Convención respecto a las esferas nacional e internacional y se aboca exclusivamente a la cooperación inter-estatal.

Esta distinción, tal como fue explicada, no necesariamente promueve una gobernanza efectiva e integral de las aguas, la que requiere aplicar una visión holística que tenga en cuenta el recurso, en este caso, el río, y los recursos asociados, sin los impedimentos que puedan presentarse por la divisiones políticas o administrativas. Sin embargo, un tratado de este tipo, aunque imperfecto, debe ser contextualizado en el sentido de que puede promover el acercamiento y la cooperación de los Estados y servir de base para adoptar acuerdos específicos para cuencas hidrográficas específicas.

El nuevo paradigma respecto del manejo de los recursos hídricos es la llamada Gestión Integrada.

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) es definida por la Asociación Mundial del Agua (Global Water Partnership) como el “proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado

¹⁵⁷Para una exposición más detallada de este tema ver Iza, A, Una aproximación a los aspectos jurídicos del agua virtual, Actas III-IV-V Simposio Internacional de Legislación y Derecho Ambiental, Editorial Dykinson, 2005, pág. 403.

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 sostenibilidad de los ecosistemas vitales”¹⁵⁸.

La GIRH pone el énfasis en tres procesos relacionados entre sí:

- Reconocimiento de todos los usos del agua.
- Manejo intersectorial (por ejemplo, agricultura, industria, ambiente).
- Coordinación intersectorial (local, nacional, regional, internacional).

Un elemento clave para la implementación eficaz del manejo integrado es el enfoque por ecosistemas¹⁵⁹ que promueve la gestión de los recursos hídricos a nivel de la cuenca hidrográfica y en forma participativa. Dicho enfoque, cuando se aplica a la gestión integrada del agua, promueve la visión integral u holística del manejo del agua y teniendo en cuenta a la cuenca hidrográfica como unidad de gestión.

Nadie cuestiona las ventajas que reporta gestionar los recursos hídricos teniendo en cuenta la cuenca hidrográfica. El inconveniente de utilizar la cuenca hidrográfica como unidad de gestión en un contexto transnacional radica no sólo en cómo lograr desde un punto de vista político y normativo su aceptación, sino también cómo proceder a su aplicación práctica en dicho contexto.

El derecho internacional de aguas no ha evolucionado todavía hasta el punto tal de incorporar acabadamente conceptos como el cuenca hidrográfica, protección ambiental y desarrollo sostenible. Sin embargo, la aplicación de dichos conceptos puede derivarse de otras ramas del derecho, ya que el medio ambiente no es una abstracción, como dijo la Corte Internacional de Justicia en el caso Gabcikovo-Nagymaros (Eslovaquia y Hungría), sino que representa un conjunto de interacciones, en las cuales varios ecosistemas se vinculan y en donde el derecho se encuentra obligado a reflejar estas interacciones.

La escasez del agua, su importancia estratégica y su vinculación inmediata con cuestiones de soberanía explican la tímida evolución hacia la incorporación de cuestiones ambientales y justifica en parte la reticencia de los Estados a aceptar la aplicación del concepto de cuenca hidrográfica en un contexto transnacional.

La consideración de variables ambientales en el marco de una cuenca hidrográfica compartida indicaría una necesidad de considerar los impactos de una obra en todo el ambiente de la cuenca. Frente a la existencia de una obligación de proteger el ambiente de la cuenca compartida, un Estado aguas abajo podría frenar un emprendimiento que un Estado aguas arriba pretenda hacer si dicho emprendimiento pudiera afectar el ambiente del cuerpo de agua. No es posible llegar a esta conclusión tan fácilmente puesto que el principio básico en materia de cuerpos de agua

¹⁵⁸Global Water Partnership, Manejo integrado de recursos hídricos, TAC background paper No 4, Estocolmo, Suecia, septiembre de 2000, pág. 23.

¹⁵⁹Enfoque de ecosistemas: La estrategia de Manejo de Ecosistemas busca el manejo integrado de los recursos vivos terrestres y acuáticos, de tal forma que promueva la conservación y el uso sostenible en una forma equitativa. Llenar las necesidades de las personas (el ser humano es parte integral del ecosistema) es un componente central del enfoque de ecosistemas el cual busca:

- Mantener las funciones y servicios del ecosistema.
- Mejorar la distribución de los beneficios de forma equitativa.
- Promover estrategias de manejo adaptivo.
- Implementar acciones de manejo descentralizado.
- Estimular la cooperación inter-sectorial e interdisciplinaria.

compartidos es, como se explicó, el de utilización equitativa, que tiene en cuenta las características individuales de cada uno de los cursos de agua.

El presente libro ha intentado exponer en forma simplificada los principios y reglas más importantes del derecho internacional aplicado a las aguas compartidas dentro de un contexto de cuencas hidrográficas y con un enfoque por ecosistemas. Confiamos que el mismo proporcione herramientas tanto al técnico, como al experto en derecho o al interesado en general en el tema para situarse en este universo complejo y para continuar indagando en los temas y, en definitiva, influyendo en la elaboración de regímenes más justos, más equitativos y más eficaces de gobernanza de aguas compartidas.

Bibliografía

- Agarwal, A. y otros, 2000 (reimpresión), Manejo Integrados de Recursos Hídricos, Global Water Partnership TAC Background Paper No 4, Estocolmo, Suecia.
- Aguilar, G., Iza, A., 2004, Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica, UICN, San José, Costa Rica, Bonn, Alemania.
- Barberis, J., 1994, Formación del Derecho Internacional, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, Argentina.
- Barboza, J., 2001, Derecho Internacional Público, Víctor P. de Zavalía S.A., Buenos Aires, Argentina.
- Benvenisti, E., 2002, Sharing Transboundary Resources. International Law and Optimal Resource Use, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Bergkamp, G, M. Dyson, J. Scanlon (Editores), 2003, Environmental Flows: The Essentials, Primera Edición, IUCN, Gland, Suiza.
- Birnie, P., A. Boyle, 2002, International Law and the Environment, Second Edition, Oxford University Press, Padstow, Cornwall, Reino Unido.
- Biswas, A., 1978, United Nations Water Conference, Summary and Main Documents, Published for the United Nations by Pergamon Press, London, Beccles and Colchester, Reino Unido.
- Biswas, A., Cordeir, N., Braga, B., Tortajada, C., 1999, Management of Latin American River Basin: Amazon, Plata and Sao Francisco, United Nations University Press, Estados Unidos de Norteamérica.
- Bogdanovic, S, 2001, International Law of Water Resources. Contribution of the International Law Association (1954-1920), First Edition, Kluwer Academic Publishers, The Hague, Países Bajos.
- Bonell, M., et al., Editores, 1993. Hydrology and Water Management in the Humid Tropics. UNESCO Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Brownlie, I., 1998, Principles of Public International Law, Fifth Edition, Clarendon Press. Oxford, Reino Unido, New York, Estados Unidos.
- Cabrera, J., Cuc, P., 2002, Ambiente, Conflicto y Cooperación en la Cuenca del Río Usumacinta, Funpadem, Proyecto Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas, San José, Costa Rica.
- Campos, M. 2001. Recursos Hídricos en las cuencas internacionales en Centroamérica. Resumen de Conferencia presentada en el: IV Diálogo Interamericano sobre Administración del Agua, Foz do Iguacu, Paraná, Brasil.
- Castro, M., Méndez. H., 2002, Cuencas Multinacionales. San, Salvador, El Salvador.
- Cano, G., 1979, Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina. Régimen Jurídico-Político, Primera Edición, Víctor P. de Zavalía Editor, Buenos Aires, Argentina.
- Canter, L.W., 1998. Manual de evaluación de impacto ambiental: técnicas para la elaboración de los estudios de impacto. McGraw-Hill. Madrid, España.

- Caponera, D., 1992, *Principles of Water Law and Administration*. National and International, A.A. Balkema, Rotterdam, Países Bajos.
- CCAD, 1994. *Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*. Guatemala.
- CCAD, 1999. *Plan Ambiental Regional de Centroamérica*, San Salvador, El Salvador.
- CCAD, 2002, *Plan de Acción para el Manejo Integrado del Agua en el Istmo Centroamericano*, San Salvador, El Salvador.
- CATIE, 2004, *Plan Estratégico 2003-2012: Un sector rural sostenible y competitivo para América Tropical*.
- CEPAL, 1998, *Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París*, LC/R.1865. Santiago, Chile.
- Colom de Morán, E., Ballesteros, M., 2003, *Gobernabilidad Eficaz del Agua: Acciones Conjuntas en Centroamérica*, Global Water Partnership, Comité Asesor para América Central, Guatemala.
- Comisión Nacional del Agua de México. *Gestión de Recursos a nivel de Cuencas*. Foro Agua para las América. 2002.
- Consortio Alba-Ter. *Un nuevo modelo de gestión de una cuenca hidrográfica a partir de la iniciativa local: el Consorcio Alba-Ter*. En www.us.es/ciberico/archivos_acrobat/sevilla5albater.pdf. (s.f).
- Constantini, F., 2000, *Hidropolítica-El Perjuicio Sensible en el Derecho Fluvial Internacional*, Ediciones Hajimeni Enterprises, Asunción, Paraguay.
- Churchill, R., A. Love, 1999, *The Law of the Sea*, Tercera Edición, Manchester University Press, Guildford and King's Lynn, Reino Unido.
- Dams and Development. A New Framework for Decision-Making*, 2000, The Report of the World Commission on Dams, Primera Edición, Earthscan, Londres, Reino Unido.
- De Klemm, C., 1999, *Wetlands, Water and the Law*, Primera Edición, IUCN Environmental Policy and Law Paper N° 38, Gland, Suiza.
- De la Guardia, E., 1997, *Derecho de los Tratados*, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, Argentina.
- Diez de Velazco, M., 2002, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Decimotercera Edición, Tecnos, Madrid, España.
- Dourojeanni, A., 1994, *Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas*. CEPAL. LC/R.1399. Santiago, Chile.
- Dunne, T., Leopold, L.B., 1978, *Water in Environmental Planning*. Freeman & Company. New York, Estados Unidos.
- Embid Irujo, A., 2002, *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y Modernización en el Inicio del Tercer Milenio*, Tomo I y II, Civitas Ediciones S.L., Madrid, España.
- Ferrer-Véliz, E. *Caficultura e Impactos Ambientales*. Barquisimeto, Venezuela. (s.f)
- Ferrer-Véliz, E., 1978, *Diccionario del Ambiente*. Fudeco. Barquisimeto, Venezuela.
- Funpadem/Universidad de Costa Rica, 2000, *Cuencas Internacionales: Conflicto y Cooperación en Centroamérica*, Cuadernos de Trabajo "Las Fronteras Centroamericanas" Nro 2, Proyecto Cooperación Transfronteriza en Centroamérica San José, Costa Rica.

- Garretson, A., Hayton, R., Olmstead, C (Editores), 1967, *The Law of International Drainage Basins*, Published for the Institute of International Law, New York University School of Law, Oceana Publications Inc., Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica.
- Glowka, L. y otros, 1996, *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, IUCN Environmental Policy and Law Paper N° 30, Gland, Suiza.
- González del Tánago, M., D. García de Jalón, 2001, *Restauración de Ríos y Riberas*, Primera Edición, Coedición Fundación Conde del Valle de Salazar y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España.
- González Campos, J., P. Sáenz de Santa María, 2002, *Legislación Básica de Derecho Internacional Público*, Segunda Edición, Tecnos, Madrid, España.
- Granados, C., *Modelo para la Estimación del Conflicto Ambiental Transfronterizo en las Cuencas Internacionales de Centroamérica*, 2002, Funpadem, Cuadernos de Trabajo "Las Fronteras Centroamericanas" No 5, Proyecto Cooperación Transfronteriza en Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Gutierrez Posse, H., 2003, *Guía para el Conocimiento de los Elementos de Derecho Internacional Público*, La Ley, Buenos Aires, Argentina.
- Hall, A., Rogers, P., 2003, *Effective Water Governance, Global Water Paternership*, TEC Background Papers No 7, Elanders Novum, Suecia.
- Instituto de Geografía Tropical, Cuba. *Cuencas Hidrográficas: Aspectos Teóricos y Prácticos para su Manejo Sostenible*. Disco compacto.
- Instituto Nacional de Ecología de México. www.ine.gob.mx/dgoece/cuencas/conceptos.
- International Council of Environmental Law (ICEL), *Draft International Covenant on Environment and Development*, 2004, Third Edition: Updated Text, Environmental Policy and Law Paper 31 Rev 2, IUCN, Gland, Suiza.
- Iza, A., 2005, *Suelos y Agua Virtual*, Actas del V Simposio de Legislación y Derecho Ambiental, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Editorial Dykinson, Madrid, España.
- Iza, A., 2005, *Aguas de Transición y Caudales Ecológicos*, Actas del IV Simposio de Legislación y Derecho Ambiental, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Editorial Dykinson, Madrid, España.
- Iza, A., 2005, *Responsabilidad en la Gestión de las Aguas*, Casos, 2005, Actas del III Simposio Internacional de Legislación y Derecho Ambiental, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Editorial Dykinson, Madrid, España.
- Iza, A., 2005, *Responsabilidad de los Estados en los Cursos de Agua Transfronterizos*, Revista de Directo Ambiental, Año 10, Abril-Junho 2005, Editora Revista dos Tribunais, Sao Paulo, Brasil.
- Iza, A., 2004, *Agua, Flujos Ambientales y Conservación de la Vida Silvestre*, en *Fauna, Políticas Públicas e Instrumentos Legais*, Law for a Green Planet Institute. Sao Paulo, Brasil.
- Iza, A., 2004, *Aspectos Jurídicos de los Caudales Ecológicos en Cuencas Compartidas*". Lecciones y Ensayos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Iza, A., 2004, *Developments under the Ramsar Convention: Allocation of Water for Rivers and Wetlands Ecosystems*". RECIEL (Review of European Community and International Environmental Law) Volume 13, Issue 1.

Iza, A., 2004, Legal Aspects of Environmental Flows. Water Governance in West Africa, IUCN Environmental Law and Policy Series No 50, Gland, Suiza.

Iza, A., 2004, International Water Governance: Conservation of Freshwater Ecosystems, Vol. 1 International Agreements, Compilation and Analysis, IUCN Environmental Policy and Law Paper No 55, Gland, Suiza.

Jaquenod de Zsögön, S., 2005, Derecho Ambiental-La Gobernanza de las Aguas, Editorial Dykinson, Madrid, España.

Jaquenod de Zsögön, S., 2002, Derecho Ambiental, Editorial Dykinson, Madrid, España.

Kiss, A., Shelton, D., 2000, International Environmental Law, Second Edition, Transnational Publishers Inc., Ardsley, New York, Estados Unidos.

Kibaroglu, A., 2002, Building a Regime for the Waters of the Euphrates-Tigris River Basin, Kluwer Law International, The Hague, Países Bajos.

Lammers, J., 1984, Pollution of International Watercourses, First Edition, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Países Bajos.

Leme Machado, P.A., 2002, Recursos Hídricos. Directo Brasileiro e Internacional, Malheiros Editores Ltda, Sao Paulo, Brasil.

López, A., 2002, Hidropolítica de las Cuencas Internacionales: la Dinámica de Seguridad, Conflicto y Cooperación, Proyecto Conflicto y Cooperación en Cuencas Internacionales Centroamericanas, Funpadem, Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Fundación Kukulkán, San José, Costa Rica.

López, A. (Editor), 2002, Conflicto y Cooperación en Cuencas Internacionales Centroamericanas: Repensando la Soberanía Nacional, Funpadem, San José, Costa Rica.

Losilla, M., et al., 2001. Los Acuíferos Volcánicos y el Desarrollo Sostenible en América Central. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Lord, W. Morris, I, Kenney, D., 1996, Una estrategia para fomentar y facilitar una mejor ordenación de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe. Washington. Estados Unidos.

Manuales Ramsar para el Uso Racional de los Humedales, 2000, Oficina de la Convención de Ramsar, Gland, Suiza.

Marienhoff, M., 1996, Tratado de Derecho Administrativo Tomo VI Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas, Tercera Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina.

Mata, A. Quevedo, F., 1990, Diccionario Didáctico de Ecología. EUCR. Costa Rica.

Mateo, R., 1992, Tratado de Derecho Ambiental Volumen II , Primera Edición, Editorial Trivium, Madrid, España.

Mateo, R., 1997, Tratado de Derecho Ambiental Volumen III Recursos Naturales, Primera Edición, Editorial Trivium, Madrid, España.

Mc Caffrey, S., 2001, The Law of International Watercourses. Non Navigational Uses, Primera Edición, Oxford University Press, New York, Estados Unidos.

Moniz, C. La gestión integrada en las cuencas hidrográficas transfronterizas (España-Portugal): Oportunidades y conflictos". Aplicación al estuario del río Guadiana. http://www.us.es/ciberico/archivos_acrobat/sevilla1moniz.pdf. (s.f)

- Mora, S. y Valverde, R., 1990. *La Geología y sus Procesos*. Editorial Tecnológica de Costa Rica. Cartago, Costa Rica.
- Nakayama, M., 2003, *International Waters in Southern Africa*, United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris, Hong Kong.
- Pastor Ridruejo, J, 2001, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Octava Edición, Tecnos, Madrid, España.
- PNUD, 1999, *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Costa Rica.
- Podestá Costa, L.A., Ruda, J.M., 1988, *Derecho Internacional Público*, Tomo I, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- Querol, M., 2003, *Estudio sobre los Convenios y Acuerdos de Cooperación entre los Países de América latina y el Caribe, en relación con Sistemas Hídricos y Cuerpos de Agua Transfronterizos*, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, Chile.
- Ramakrishna, B., 1997, *Estrategia de Extensión para el Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas: Conceptos y Experiencias*. Serie Investigación y Educación. IICA, BMZ/GTZ. San José, Costa Rica.
- Ramsar Convention on Wetlands, 2004, *River Basin Management: Integrating Wetland Conservation and Wise Use into River Basin Management, Handbook 4*. Second Edition.
- Robb, C., 1999, *International Environmental Law Reports. Volume 1, Early Decisions*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Sands, P., 2003, *Principles of International Environmental Law*. Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Secretaría General del SICA, 1999, *Presentación en Estocolmo Reunión Grupo Consultivo para Centroamérica por el Huracán Mitch*. www.sgsica.org. San Salvador, El Salvador.
- Sheng, T.C., 1992, *Manual de Campo para la Ordenación de Cuencas Hidrográficas: Estudio y Planificación de Cuencas Hidrográficas*. Guía FAO, Conservación (13/6). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.
- Tarback, E.J., y Lutgens, F.K., 1999, *Ciencias de la Tierra: Una introducción a la Geología Física*. Prentice Hall. Madrid, España.
- Tarlock, A.D. y otros, 2002, *Water Resources Management. A Casebook in Law and Public Policy*, Fifth Edition, Foundation Press, New York, Estados Unidos de Norteamérica.
- Tarback, E.J., y Lutgens, F.K. 1999, *Ciencias de la Tierra: Una introducción a la Geología Física*. Madrid: Prentice Hall.
- UICN, 2000, *Visión del Agua y la Naturaleza: Estrategia Mundial para la Conservación y Manejo Sostenible de Recursos Hídricos en el Siglo XXI*, UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.
- Valero Martínez, M., 2002, *Las Fronteras como Espacios de Integración*, Consejo de Estudios de Postgrado (CEP), Consejo de Desarrollo Científico Humanístico y Tecnológico (CDCHT), Universidad de los Andes, Fondo Editorial Tropykos, Caracas, Venezuela.
- Wolf, A. y otros, 2000, *Transboundary Freshwater Dispute Resolution: Theory, Practice and Annotated References*, United Nations University Press, New York, Estados Unidos de Norteamérica.
- World Vision, *Manual de Manejo de Cuencas*.

Anexo 1

Tratados e instrumentos relativos a aguas compartidas

De carácter global

- Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación

De carácter regional

- Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan del Trifinio
- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre la Protección y el Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza
- Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales
- Convenio sobre la Protección del Rin
- Tratado de Cooperación Amazónica
- Tratado de la Cuenca del Plata
- Protocolo específico adicional sobre recursos hídricos compartidos entre la República de Chile y la República Argentina

INSTRUMENTOS DE CARÁCTER GLOBAL

CONVENCIÓN SOBRE EL DERECHO DE LOS USOS DE LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES PARA FINES DISTINTOS DE LA NAVEGACIÓN¹

Las Partes en la presente Convención,

Conscientes de la importancia de los cursos de agua internacionales y de los usos para fines distintos de la navegación en muchas regiones del mundo, Teniendo presente el inciso a) del párrafo 1 del Artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones a fin de impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación,

Considerando que el logro de la codificación y el desarrollo progresivo de normas del derecho internacional que regulen los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación contribuiría a promover y hacer realidad los propósitos y principios establecidos en los Artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas,

Teniendo en cuenta los problemas que afectan a muchos cursos de agua internacionales como resultado, entre otras cosas, de los requerimientos cada vez mayores y de la contaminación,

Expresando la convicción de que una convención marco asegurará la utilización, el aprovechamiento, la conservación, la ordenación y la protección de los cursos de agua internacionales, así como la promoción de la utilización óptima y sostenible de éstos para las generaciones presentes y futuras,

Afirmando la importancia de la cooperación internacional y de la buena vecindad en este campo;

Conscientes de la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo,

Recordando los principios y recomendaciones aprobados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Programa 214,

Recordando también los acuerdos bilaterales y multilaterales existentes que rigen los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación,

Conscientes de la valiosa contribución de las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, a la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional en este campo,

Reconociendo la labor llevada a cabo por la Comisión de Derecho

Internacional en relación con los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación,

Teniendo en cuenta la resolución 49/52 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1994,

Han convenido en lo siguiente:

¹ U.N. Doc. A/51/869, adoptada en Nueva York el 21 de mayo de 1997.

PARTE I: INTRODUCCIÓN

Artículo 1: Ámbito de aplicación de la presente Convención

1. La presente Convención se aplica a los usos de los cursos de agua internacionales y de sus aguas para fines distintos de la navegación y a las medidas de protección, preservación y ordenación relacionadas con los usos de esos cursos de agua y de sus aguas.
2. El uso de los cursos de agua internacionales para la navegación no está comprendido en el ámbito de aplicación de la presente Convención salvo en la medida en que otros usos afecten a la navegación o resulten afectados por ésta.

Artículo 2: Términos empleados

A los efectos de la presente Convención:

- a) Por “curso de agua” se entenderá 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;
- b) Por “curso de agua internacional” se entenderá un curso de agua algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos;
- c) Por “Estado del curso de agua” se entenderá un Estado Parte en la presente Convención en cuyo territorio se encuentra parte de un curso de agua internacional o una Parte que sea una organización de integración económica regional en el territorio de uno o más de cuyos Estados miembros se encuentra parte de un curso de agua internacional;
- d) Por “organización de integración económica regional” se entenderá una organización constituida por Estados soberanos de una región determinada a la cual sus Estados miembros han traspasado competencia respecto de las cuestiones regidas por la presente Convención y que ha sido debidamente autorizada de conformidad con sus procedimientos internos para firmarla, ratificarla, aceptarla, aprobarla o adherirse a ella.

Artículo 3: Acuerdos de curso de agua

1. Salvo acuerdo en contrario, nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a los derechos u obligaciones de un Estado del curso de agua derivados de acuerdos que hayan estado en vigor respecto de él en la fecha en que se haya hecho parte en la presente Convención.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1, las partes en los acuerdos a que se hace referencia en ese párrafo podrán considerar, de ser necesario, si han de armonizar esos acuerdos con los principios básicos de la presente Convención.
3. Los Estados del curso de agua podrán concertar uno o varios acuerdos, en adelante denominados “acuerdos de curso de agua” que apliquen y adapten las disposiciones de la presente Convención a las características y usos de un determinado curso de agua internacional o de una parte de él.
4. Si dos o más Estados del curso de agua conciertan un acuerdo de curso de agua, ese acuerdo definirá las aguas a las que se aplique. Dicho acuerdo podrá corresponder a la totalidad de un

curso de agua internacional o a cualquiera de sus partes o a un proyecto, programa o uso determinado, salvo en la medida en que el acuerdo menoscabe de manera sensible el uso de las aguas del curso de agua por otro Estado u otros Estados del curso de agua sin su consentimiento expreso.

5. Si un Estado del curso de agua considera que las características y usos de un curso de agua internacional determinado requieren la adaptación o aplicación de las disposiciones de la presente Convención, los Estados del curso de agua celebrarán consultas con el propósito de negociar de buena fe a fin de concertar uno o varios acuerdos del curso de agua.
6. Cuando algunos Estados de un curso de agua internacional, pero no todos, sean partes en un acuerdo, ninguna de las disposiciones de éste afectará a los derechos u obligaciones que en virtud de la presente Convención correspondan a los Estados del curso de agua que no sean partes en él.

Artículo 4: Partes en acuerdos de curso de agua

1. Todo Estado del curso de agua tiene derecho a participar en la negociación de cualquier acuerdo del curso de agua que se aplique a la totalidad de ese curso de agua internacional y a llegar a ser parte en él, así como a participar en cualesquiera consultas sobre el particular.
2. El Estado del curso de agua cuyo uso de un curso de agua internacional pueda resultar afectado de manera sensible por la ejecución de un acuerdo del curso de agua propuesto que solamente se aplique a una parte del curso de agua o a un proyecto, programa o uso determinado tendrá derecho a participar en las consultas sobre tal acuerdo y, cuando proceda, a negociar de buena fe para hacerse parte en él, en la medida en que su uso resulte afectado por ese acuerdo.

PARTE II: PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 5: 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.

Artículo 6: Factores pertinentes en una utilización equitativa y razonable

1. La utilización de manera equitativa y razonable de un curso de agua de conformidad con el artículo 5 requiere que se tengan en cuenta todos los factores y circunstancias pertinentes, entre otros:

- a) Los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales;
 - b) Las necesidades económicas y sociales de los Estados del curso de agua de que se trate;
 - c) La población que depende del curso de agua en cada Estado del curso de agua;
 - d) Los efectos que el uso o los usos del curso de agua en uno de los Estados del curso de agua produzcan en otros Estados del curso de agua;
 - e) Los usos actuales y potenciales del curso de agua;
 - f) La conservación, la protección, el aprovechamiento y la economía en la utilización de los recursos hídricos del curso de agua y el costo de las medidas adoptadas al efecto;
 - g) La existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto.
2. En la aplicación del artículo 5 o del párrafo 1 del presente artículo, los Estados del curso de agua de que se trate celebrarán, cuando sea necesario, consultas con un espíritu de cooperación.
 3. El peso que se asigne a cada factor dependerá de su importancia en comparación con la de otros factores pertinentes. Para determinar qué constituye una utilización equitativa y razonable, se examinarán conjuntamente todos los factores pertinentes y se llegará a una conclusión sobre la base del conjunto de esos factores.

Artículo 7: Obligación de no causar daños sensibles

1. Los Estados del curso de agua, 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.
2. Cuando a pesar de ello se causen daños sensibles a otro Estado del curso de agua, el Estado cuyo uso los cause deberá, a falta de acuerdo con respecto a ese uso, adoptar todas las medidas apropiadas, teniendo debidamente en cuenta lo dispuesto en los artículos 5 y 6 y en consulta con el Estado afectado, para eliminar o mitigar esos daños y, cuando proceda, examinar la cuestión de la indemnización.

Artículo 8: Obligación general de cooperar

1. Los Estados del curso de agua cooperarán sobre la base de los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe a fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada de un curso de agua internacional.
2. Los Estados del curso de agua, al determinar las modalidades de esa cooperación, podrán considerar la posibilidad de establecer las comisiones o los mecanismos conjuntos que consideren útiles para facilitar la cooperación en relación con las medidas y los procedimientos en la materia, teniendo en cuenta la experiencia adquirida mediante la cooperación en las comisiones y los mecanismos conjuntos existentes en diversas regiones.

Artículo 9: Intercambio regular de datos e información

1. De conformidad con el artículo 8, los Estados del curso de agua intercambiarán regularmente los datos y la información que estén fácilmente disponibles sobre el estado del curso de agua, en particular los de carácter hidrológico, meteorológico, hidrogeológico y ecológico y los relativos a la calidad del agua, así como las previsiones correspondientes.
2. El Estado del curso de agua al que otro Estado del curso de agua le pida que proporcione datos e información que no estén fácilmente disponibles hará lo posible por atender esta petición, pero podrá exigir que el Estado solicitante pague los costos razonables de la recopilación, y en su caso, el procesamiento de esos datos o información.
3. Los Estados del curso de agua harán lo posible por reunir y, en su caso, procesar los datos y la información de manera que se facilite su utilización por los Estados del curso de agua a los que sean comunicados.

Artículo 10: Relaciones entre las diferentes clases de usos

1. Salvo acuerdo o costumbre en contrario, ningún uso de un curso de agua internacional tiene en sí prioridad sobre otros usos.
2. El conflicto entre varios usos de un curso de agua internacional se resolverá sobre la base de los artículos 5 a 7, teniendo especialmente en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas vitales.

PARTE III: MEDIDAS PROYECTADAS

Artículo 11: Información sobre las medidas proyectadas

Los Estados del curso de agua intercambiarán información y se consultarán y, si es necesario, negociarán acerca de los posibles efectos de las medidas proyectadas sobre el estado de un curso de agua internacional.

Artículo 12: Notificación de las medidas proyectadas que puedan causar un efecto perjudicial

El Estado del curso de agua, antes de ejecutar o permitir la ejecución de las medidas proyectadas que puedan causar un efecto perjudicial sensible a otros Estados del curso de agua, lo notificará oportunamente a esos Estados. Esa notificación irá acompañada de los datos técnicos y la información disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga la notificación puedan evaluar los posibles efectos de las medidas proyectadas.

Artículo 13: Plazo para responder a la notificación

A menos que se hubiere acordado otra cosa:

- a) El Estado del curso de agua que haga la notificación a que se refiere el artículo 12 dará a los

Estados a los que se haga esa notificación un plazo de seis meses para estudiar y evaluar los posibles efectos de las medidas proyectadas y comunicarle sus conclusiones;

- b) Ese plazo se prorrogará, por un período no superior a seis meses, a petición de uno de los Estados destinatarios de la notificación al que la evaluación de las medidas proyectadas cause dificultades especiales.

Artículo 14: Obligaciones del Estado notificante durante el plazo para responder

Durante el plazo a que se refiere el artículo 13, el Estado notificante:

- a) Cooperará con los Estados a los que se haga la notificación facilitándoles, cuando se lo pidan, cualesquiera otros datos e información adicionales de que disponga y que sean necesarios para una evaluación precisa; y
- b) No ejecutará ni permitirá la ejecución de las medidas proyectadas sin el consentimiento de los Estados a los que se haga la notificación.

Artículo 15: Respuesta a la notificación

Los Estados a los que se haya hecho la notificación comunicarán lo antes posible sus conclusiones al Estado notificante dentro del plazo aplicable con arreglo al artículo 13. El Estado notificado que llegare a la conclusión de que la ejecución de las medidas proyectadas sería incompatible con las disposiciones de los artículos 5 ó 7 acompañará a su respuesta una exposición documentada de las razones en que ella se funde.

Artículo 16: Falta de respuesta a la notificación

1. El Estado notificante, si no recibe dentro del plazo aplicable con arreglo al artículo 13 ninguna de las comunicaciones previstas en el artículo 15, podrá iniciar, con sujeción a las obligaciones que le imponen los artículos 5 y 7, la ejecución de las medidas proyectadas, de conformidad con la notificación y cualesquiera otros datos e información suministrados a los Estados notificados.
2. Podrán deducirse de toda reclamación de indemnización de un Estado al que se haya hecho la notificación y no haya formulado respuesta dentro del plazo aplicable con arreglo al artículo 13 los gastos que haya efectuado el Estado notificante por concepto de medidas adoptadas tras la expiración del plazo de respuesta y que no habría adoptado si el Estado notificado hubiese presentado una objeción dentro de ese período.

Artículo 17: Consultas y negociaciones sobre las medidas proyectadas

1. Cuando se comunique de conformidad con el artículo 15 que la ejecución de las medidas proyectadas sería incompatible con las disposiciones de los artículos 5 ó 7, el Estado notificante y el Estado autor de la comunicación entablarán consultas y, de ser necesario, negociaciones para llegar a una solución equitativa.
2. Las consultas y negociaciones se celebrarán sobre la base del principio de que cada Estado debe de buena fe tener razonablemente en cuenta los derechos y los intereses legítimos del otro Estado.

3. En el caso de las consultas y negociaciones, el Estado notificante, si lo solicitare el Estado notificado al momento de hacer la comunicación, se abstendrá de ejecutar o permitir la ejecución de las medidas proyectadas durante un período de seis meses, a menos que se acuerde otra cosa.

Artículo 18: Procedimientos aplicables a falta de notificación

1. El Estado del curso de agua que tenga motivos razonables para creer que otro Estado del curso de agua proyecta tomar medidas que pueden causarle un efecto perjudicial sensible podrá pedirle que aplique las disposiciones del artículo 12. La petición irá acompañada de una exposición documentada de sus motivos.
2. En caso de que el Estado que proyecte tomar las medidas llegue no obstante a la conclusión de que no está obligado a hacer la notificación a que se refiere el artículo 12, lo comunicará al otro Estado y le presentará una exposición documentada de las razones en que se funde esa conclusión. Si el otro Estado no está de acuerdo con esa conclusión, los dos Estados entablarán sin demora, a petición de ese otro Estado, consultas y negociaciones en la forma indicada en los párrafos 1 y 2 del artículo 17.
3. Durante las consultas y negociaciones, el Estado notificante no ejecutará ni permitirá la ejecución de las medidas proyectadas, por un período de seis meses a menos que se acuerde lo contrario, si el Estado a que se haya hecho la notificación lo solicita en el momento en que se haga la comunicación.

Artículo 19: Ejecución urgente de las medidas proyectadas

1. En caso de que la ejecución de las medidas proyectadas sea de extrema urgencia para proteger la salud y la seguridad públicas u otros intereses igualmente importantes, el Estado que proyecte tomar las medidas podrá, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 5 y 7, iniciar inmediatamente su ejecución, no obstante lo dispuesto en el artículo 14 y en el párrafo 3 del artículo 17.
2. En tal caso, se comunicará sin demora una declaración oficial sobre la urgencia de las medidas a los demás Estados del curso de agua a que se refiere el artículo 12 y se transmitirán a éstos los datos y la información correspondientes.
3. El Estado que proyecte tomar las medidas entablará prontamente y en la forma indicada en los párrafos 1 y 2 del artículo 17 consultas y negociaciones con cualquiera de los Estados indicados en el párrafo 2 que lo solicite.

PARTE IV: PROTECCIÓN, PRESERVACIÓN Y GESTIÓN

Artículo 20: Protección y preservación de los ecosistemas

Los Estados del curso de agua protegerán y preservarán, individual y, cuando proceda, conjuntamente, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales.

Artículo 21: Prevención, reducción y control de la contaminación

1. A los efectos del presente artículo, se entiende por "contaminación de un curso de agua

internacional" toda alteración nociva de la composición o calidad de las aguas de un curso de agua internacional que sea resultado directo o indirecto de un comportamiento humano.

2. Los Estados del curso de agua prevendrán, reducirán y controlarán, individual o, cuando proceda, conjuntamente, la contaminación de un curso de agua internacional que pueda causar daños sensibles a otros Estados del curso de agua o a su medio ambiente, incluso a la salud o la seguridad humanas, a la utilización de las aguas con cualquier fin útil o a los recursos vivos del curso de agua. Los Estados del curso de agua tomarán disposiciones para armonizar su política a este respecto.
3. Los Estados del curso de agua celebrarán, a petición de cualquiera de ellos, consultas con el propósito de determinar medidas y métodos mutuamente aceptables para prevenir, reducir y controlar la contaminación de un curso de agua internacional, tales como:
 - a) Formular objetivos y criterios comunes sobre la calidad del agua;
 - b) Establecer técnicas y prácticas para hacer frente a la contaminación de fuentes localizadas y no localizadas;
 - c) Establecer listas de sustancias cuya introducción en las aguas de un curso de agua internacional haya de ser prohibida, limitada, investigada o vigilada.

Artículo 22: Introducción de especies extrañas o nuevas

Los Estados del curso de agua tomarán todas las medidas necesarias para impedir la introducción en un curso de agua internacional de especies extrañas o nuevas que puedan tener efectos nocivos para el ecosistema del curso de agua de resultados de los cuales otros Estados del curso de agua sufran daños sensibles.

Artículo 23: Protección y preservación del medio marino

Los Estados del curso de agua tomarán, individualmente y, cuando proceda, en cooperación con otros Estados, todas las medidas con respecto a un curso de agua internacional que sean necesarias para proteger y preservar el medio marino, incluidos los estuarios, teniendo en cuenta las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados.

Artículo 24: Ordenación

1. Los Estados del curso de agua entablarán, a petición de cualquiera de ellos, consultas sobre la ordenación de un curso de agua internacional, lo cual podrá incluir la creación de un órgano mixto de ordenación.
2. A los efectos de este artículo, se entiende por "ordenación", en particular:
 - a) La planificación del aprovechamiento sostenible de un curso de agua internacional y la adopción de medidas para ejecutar los planes que se adopten; y
 - b) La promoción por cualquier otro medio de la utilización racional y óptima, la protección y el control del curso de agua.

Artículo 25: Regulación

1. Los Estados del curso de agua cooperarán, según proceda, para atender a las necesidades u oportunidades de regulación del caudal de las aguas de un curso de agua internacional.
2. Salvo que hayan acordado otra cosa, los Estados del curso de agua participarán de manera equitativa en la construcción y el mantenimiento o la financiación de las obras de regulación que hayan convenido en ejecutar.
3. A los efectos de este artículo, se entiende por “regulación” la utilización de obras hidráulicas o cualquier otra medida estable para alterar, modificar o controlar de otro modo el caudal de las aguas de un curso de agua internacional.

Artículo 26: Instalaciones

1. Los Estados del curso de agua harán todo lo posible, dentro de sus respectivos territorios, por mantener y proteger las instalaciones, construcciones y otras obras relacionadas con un curso de agua internacional.
2. Los Estados del curso de agua entablarán, a petición de cualquiera de ellos que tenga motivos razonables para creer que puede sufrir efectos perjudiciales sensibles, consultas sobre:
 - a) El buen funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones, construcciones u otras obras relacionadas con un curso de agua internacional; y
 - b) La protección de las instalaciones, construcciones u otras obras contra actos dolosos o culposos o contra las fuerzas naturales.

PARTE V: CONDICIONES PERJUDICIALES Y SITUACIONES DE EMERGENCIA

Artículo 27: Medidas para prevenir y mitigar las condiciones perjudiciales

Los Estados del curso de agua tomarán, individual y, cuando proceda, conjuntamente, todas las medidas apropiadas para prevenir o mitigar las condiciones relacionadas con un curso de agua internacional que sean resultado de causas naturales o de un comportamiento humano, como crecidas o deshielos, enfermedades transmitidas por el agua, entarquinamiento, erosión, intrusión de agua salada, sequía o desertificación, que puedan ser perjudiciales para otros Estados del curso de agua.

Artículo 28: Situaciones de emergencia

1. A los efectos de este artículo, se entiende por “situación de emergencia” la que cause graves daños a los Estados del curso de agua o a otros Estados, o cree un peligro inminente de causarlos, y que resulte súbitamente de causas naturales, como las crecidas, el deshielo, los desprendimientos de tierras o los terremotos, o de un comportamiento humano, como los accidentes industriales.
2. El Estado del curso de agua notificará sin demora y por los medios más rápidos de que disponga a los demás Estados que puedan resultar afectados y a las organizaciones internacionales competentes cualquier situación de emergencia que sobrevenga en su territorio.

3. El Estado del curso de agua en cuyo territorio sobrevenga una situación de emergencia tomará inmediatamente, en cooperación con los Estados que puedan resultar afectados y, cuando proceda, las organizaciones internacionales competentes, todas las medidas posibles que requieran las circunstancias para prevenir, mitigar y eliminar los efectos nocivos de esa situación.
4. De ser necesario, los Estados del curso de agua elaborarán conjuntamente planes para hacer frente a las situaciones de emergencia, en cooperación, cuando proceda, con los demás Estados que puedan resultar afectados y las organizaciones internacionales competentes.

PARTE VI: DISPOSICIONES DIVERSAS

Artículo 29: Cursos de agua internacionales e instalaciones en tiempo de conflicto armado

Los cursos de agua internacionales y las instalaciones, construcciones y otras obras conexas gozarán de la protección que les confieren los principios y normas de derecho internacional aplicables en caso de conflicto armado internacional o no internacional y no serán utilizados en violación de esos principios y normas.

Artículo 30: Procedimientos indirectos

Cuando haya graves obstáculos para entablar contactos directos entre Estados del curso de agua, los Estados interesados cumplirán las obligaciones de cooperación que les incumben con arreglo a la presente Convención mediante el intercambio de datos e información, la notificación, la comunicación, las consultas y las negociaciones, por cualquier procedimiento indirecto que hayan aceptado.

Artículo 31: Datos e información vitales para la defensa y la seguridad nacionales

Nada de lo dispuesto en la presente Convención obliga a ningún Estado del curso de agua a proporcionar datos o información que sean vitales para su defensa o seguridad nacionales. No obstante, todo Estado del curso de agua cooperará de buena fe con los demás Estados del curso de agua para proporcionar toda la información que sea posible según las circunstancias.

Artículo 32: No discriminación

Salvo que los Estados del curso de agua de que se trate hayan acordado otra cosa a los efectos de la protección de los intereses de las personas, naturales o jurídicas, que hayan sufrido perjuicios transfronterizos sensibles como consecuencia de actividades relacionadas con un curso de agua internacional, o que estén expuestas a un riesgo grave de sufrir tales perjuicios, los Estados del curso de agua no incurrirán en discriminación basada en la nacionalidad, la residencia o el lugar en que haya ocurrido el daño por lo que respecta al reconocimiento de la libertad de acceso de esas personas, de conformidad con sus ordenamientos jurídicos, a los procedimientos judiciales o de otra índole, o de su derecho a reclamar indemnización u otra reparación de los daños sensibles causados por tales actividades realizadas en su territorio.

Artículo 33: Solución de controversias

1. 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.
2. Si las partes en la controversia no llegaren a alcanzar un acuerdo mediante negociaciones entabladas a petición de una de ellas, podrán recurrir conjuntamente a los buenos oficios o a la mediación o conciliación de una tercera Parte, utilizar, según proceda, cualesquiera instituciones conjuntas del curso de agua que hubieren establecido, o convenir en someter la controversia a arbitraje o a la Corte Internacional de Justicia.
3. Con sujeción a la aplicación del párrafo 10 del presente artículo, si una vez transcurridos seis meses desde la fecha de la petición de entablar negociaciones a que se hace referencia en el párrafo 2, las Partes de que se trate no han podido resolver su controversia mediante negociación o cualquier otro de los medios mencionados en el párrafo 2, la controversia será sometida, a petición de cualquiera de ellas, y a menos que convengan en otra cosa, a un procedimiento imparcial de determinación de los hechos de conformidad con los párrafos 4 a 9.
4. Se establecerá una comisión de determinación de los hechos, integrada por un miembro designado por cada una de las partes en la controversia y además por un miembro que no tenga la nacionalidad de ninguna de ellas, que será elegido por los miembros designados y que hará las veces de presidente.
5. Si los miembros designados por las partes no pueden ponerse de acuerdo en el nombramiento de un presidente en un plazo de tres meses a contar desde la solicitud de establecimiento de la comisión, cualquiera de las partes en la controversia podrá solicitar del Secretario General de las Naciones Unidas que nombre al Presidente, el cual no tendrá la nacionalidad de ninguna de las partes en la controversia ni de ninguno de los Estados ribereños del curso de agua de que se trate. Si una de las Partes no designare miembro para la comisión en un plazo de tres meses a contar desde la solicitud inicial presentada con arreglo al párrafo 3, cualquier otra de ellas podrá solicitar del Secretario General de las Naciones Unidas que designe a una persona que no tenga la nacionalidad de ninguna de las partes en la controversia ni de ninguno de los Estados ribereños del curso de agua de que se trate. La persona así designada constituirá una comisión unipersonal.
6. La Comisión determinará su propio procedimiento.
7. Las partes en la controversia tendrán la obligación de proporcionar a la Comisión la información que requiera, y, previa petición, permitirle el acceso a su territorio respectivo e inspeccionar cualesquiera instalaciones, planta, equipo, construcción o característica natural que sea pertinente a los efectos de su investigación.
8. La Comisión aprobará su informe por mayoría, a menos que sea una comisión unipersonal, y lo presentará a las partes en la controversia, exponiendo en él sus conclusiones con sus fundamentos, así como las recomendaciones que crea apropiadas para una solución equitativa de la controversia, que las partes considerarán de buena fe.
9. Los gastos de la Comisión serán sufragados a partes iguales por las partes en la controversia.

10. En el momento de ratificar, aceptar o aprobar la presente Convención, o adherirse a ella, o en cualquier momento posterior, una parte que no sea una organización de integración económica regional podrá declarar en un instrumento presentado por escrito al Depositario que, en relación con una controversia no resuelta de conformidad con el párrafo 2, acepta con carácter obligatorio ipso facto y sin un acuerdo especial en relación con cualquiera de las Partes que acepte la misma obligación que:

- a) La controversia sea sometida a la Corte Internacional de Justicia; o
- b) La controversia sea sometida al arbitraje de un tribunal arbitral establecido y en funcionamiento, a menos que las partes en la controversia acuerden otra cosa de conformidad con el procedimiento establecido en el apéndice de la presente Convención.

Una parte que sea una organización de integración económica regional podrá formular una declaración al mismo efecto en relación con el arbitraje de conformidad con el inciso b).

PARTE VII: CLÁUSULAS FINALES

Artículo 34: Firma

La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados y de las organizaciones de integración económica regional desde el 21 de mayo de 1997 hasta el 20 de mayo del año 2000 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Artículo 35: Ratificación, aceptación, aprobación o adhesión

1. La presente Convención estará sujeta a ratificación, aceptación, aprobación o adhesión por los Estados y las organizaciones de integración económica regional. Los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Toda organización de integración económica regional que se haga Parte en la presente Convención sin que ninguno de sus Estados miembros sea Parte en ella quedará vinculada por todas las obligaciones que impone la Convención. En el caso de esas organizaciones, uno o más de cuyos Estados miembros sea Parte en la presente Convención, la organización y sus Estados miembros decidirán cuál será su respectiva responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones que la Convención les impone. En esos casos, la organización y sus Estados miembros no podrán ejercer simultáneamente sus derechos en virtud de la Convención.
3. En sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, las organizaciones de integración económica regional declararán el ámbito de su competencia respecto de las materias regidas por la presente Convención. Estas organizaciones notificarán también al Secretario General de las Naciones Unidas cualesquiera modificaciones importantes en el ámbito de su competencia.

Artículo 36: Entrada en vigor

1. La presente Convención entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha en que se haya depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el trigésimo quinto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
2. Respecto de cada Estado u organización de integración económica regional que ratifique, acepte, o apruebe la presente Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, la Convención entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha en que tal Estado u organización de integración económica regional haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
3. A los fines de los párrafos 1 y 2, el instrumento depositado por una organización de integración económica regional no se contará además de los depositados por los Estados.

Artículo 37: Textos auténticos

El original de la presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

En testimonio de lo cual, los plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados para ello, han firmado la presente Convención.

Hecha en Nueva York, el día ocho de julio de mil novecientos noventa y siete.

APÉNDICE

Arbitraje

Artículo 1

A menos que las partes en la controversia convengan en otra cosa, el arbitraje a que se hace referencia en el artículo 33 de la Convención se sustanciará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 a 14 del presente apéndice.

Artículo 2

La parte demandante notificará a la parte demandada que ha de someter una controversia a arbitraje de conformidad con el artículo 33 de la Convención. La notificación indicará el objeto del arbitraje e incluirá, en particular, los artículos de la Convención cuya interpretación o aplicación están en juego. Si las partes no están de acuerdo en cuanto al objeto de la controversia, éste será determinado por el tribunal arbitral.

Artículo 3

1. En las controversias que se susciten entre dos partes, el tribunal arbitral estará integrado por tres miembros. Cada una de las partes en la controversia nombrará un árbitro y los dos árbitros nombrados designarán de común acuerdo al tercero, que presidirá el tribunal. Este último no

será nacional de ninguna de las partes en la controversia ni de uno de los Estados ribereños del curso de agua de que se trate, no tendrá su lugar de residencia habitual en el territorio de una de esas partes o de esos Estados ribereños ni habrá conocido la causa en ninguna otra calidad.

2. En las controversias que se susciten entre más de dos partes, las que tengan el mismo interés designará conjuntamente y de común acuerdo un árbitro.
3. Las vacantes se proveerán en la forma indicada para el nombramiento inicial.

Artículo 4

1. Si el Presidente del tribunal arbitral no hubiere sido designado en el plazo de dos meses contados a partir del nombramiento del segundo árbitro, el Presidente de la Corte Internacional de Justicia, previa solicitud de una de las partes, lo designará dentro de un nuevo plazo de dos meses.
2. Si una de las partes en la controversia no nombrare un árbitro dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que reciba la solicitud, la otra podrá comunicarlo al Presidente de la Corte Internacional de Justicia, quien hará la designación dentro de un nuevo plazo de dos meses.

Artículo 5

El tribunal arbitral dictará sus decisiones de conformidad con lo dispuesto en la Convención y con el derecho internacional.

Artículo 6

A menos que las partes en la controversia convengan en otra cosa, el tribunal arbitral determinará su propio procedimiento.

Artículo 7

El tribunal arbitral, previa solicitud de una de las partes, podrá recomendar medidas esenciales de protección a título provisional.

Artículo 8

1. Las partes en la controversia facilitarán la labor del tribunal arbitral y, en particular y recurriendo a todos los medios de que dispongan:
 - a) Le proporcionarán todos los documentos, la información y los medios que correspondan; y
 - b) Lo pondrán en condiciones, cuando sea necesario, de citar testigos o expertos y escuchar su testimonio.
2. Las partes y los árbitros estarán obligados a proteger el carácter confidencial de la información de esa índole que reciban en el curso de las actuaciones del tribunal arbitral.

Artículo 9

A menos que el tribunal arbitral determine otra cosa en razón de las circunstancias especiales de la causa, las partes en la controversia sufragarán las costas del tribunal por partes iguales. El tribunal llevará un registro de todas las costas y presentará a las partes un estado definitivo de ellas.

Artículo 10

Cualquiera de las partes que tenga un interés de carácter jurídico en el objeto de la controversia que pueda verse afectado por la decisión en la causa podrá intervenir en la sustanciación de ella previo consentimiento del tribunal arbitral.

Artículo 11

El tribunal arbitral podrá examinar y dirimir reconveniones dimanadas directamente del objeto de la controversia.

Artículo 12

El tribunal arbitral adoptará las decisiones de procedimiento y de fondo por mayoría de sus miembros.

Artículo 13

Si una de las partes en la controversia no comparece ante el tribunal arbitral o no se defiende, la otra podrá pedir al tribunal que continúe la sustanciación de la causa y dicte su laudo. La ausencia de una de las partes o el hecho de que una de las partes no se defienda no obstará a la sustanciación del procedimiento. El tribunal arbitral, antes de dictar su decisión definitiva, deberá cerciorarse de que la demanda tenga fundamento suficiente de hecho y de derecho.

Artículo 14

1. El tribunal arbitral dictará su decisión definitiva dentro de los cinco meses siguientes a la fecha en que quede plenamente constituido, a menos que considere necesaria una prórroga, que no deberá exceder de otros cinco meses.
2. La decisión definitiva del tribunal arbitral se limitará al objeto de la controversia y enunciará las razones en que se funda. Indicará los nombres de los miembros que han participado y la fecha de la decisión definitiva. Cualquiera de los miembros del tribunal podrá adjuntar a la decisión definitiva una opinión separada o disidente.
3. El laudo será obligatorio para las partes en la controversia. El laudo será inapelable a menos que las partes en la controversia hayan convenido de antemano en un procedimiento de apelación.
4. Las controversias que surjan entre las partes en cuanto a la interpretación de la decisión definitiva o la forma de ejecutarla podrán ser sometidas por cualquiera de ellas al tribunal arbitral que la dictó.

INSTRUMENTOS DE CARÁCTER REGIONAL

TRATADO ENTRE LAS REPÚBLICAS DE EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DEL TRIFINIO²

Los Gobiernos de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, (en adelante indistintamente las Partes).

CONSIDERANDO

Que los Gobiernos partes en el presente Tratado, con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG-OEA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), suscribieron el 12 de noviembre de 1986 un Acuerdo de Cooperación con el objeto de formular un Plan de Desarrollo Integral en la Región Fronteriza, de El Salvador, Guatemala y Honduras, denominado Plan Trifinio, el cual fue ratificado por los tres países;

Que el proceso de formulación del Plan Trifinio concluyó, habiendo sido recibido y aprobado por la Comisión Coordinadora instituida en el Acuerdo durante su segunda reunión, celebrada en Copán Ruinas y en Santa Rosa de Copán, Honduras, los días 14 y 15 de octubre de 1988;

Que en enero de 1993, los Vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y el Designado a la Presidencia de Honduras, aprobaron una versión actualizada del Plan, "Plan Trifinio El Salvador-Guatemala-Honduras 1992", el cual se encuentra actualmente en ejecución;

Que los Vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y el Designado a la Presidencia de Honduras han desarrollado una importante labor en relación a la ejecución del Plan y la gestión del financiamiento de los Programas, Subprogramas y proyectos contenidos en él;

Que es de permanente interés para las Partes el desarrollo sostenible de la Región del Trifinio, en el marco de la integración centroamericana, de manera que se mejoren las condiciones de vida de las poblaciones y se preserve la riqueza biológica;

Que con fecha 21 de Noviembre de 1987, los Vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y el Designado a la Presidencia de Honduras, a nombre de sus respectivos Gobiernos firmaron la "Declaración de la Reserva Internacional de la Biosfera La Fraternidad", por la que se establecen, en el Macizo de Montecristo, un área de bosque nebuloso, un área de amortiguamiento y un área de uso múltiple; como importante complemento a las Reservas Naturales de la Biosfera de la región del Trifinio creadas en cada país para conservar y desarrollar los recursos naturales protegiendo al mismo tiempo los patrimonios nacionales, tanto históricos como culturales;

Que las Partes realizan gestiones para la formulación de un Plan de Manejo de la Reserva de la Biosfera de la Fraternidad y para integrar el bosque nebuloso de la Región del Trifinio a la Red de Reservas de la Biosfera a nivel mundial, en el marco del Programa del Hombre y Biosfera de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO);

Que es necesario fortalecer la institucionalidad del Plan Trifinio, contando con una entidad trina que vele por la ejecución del Plan y su permanente actualización, garantizando la integridad,

² Firmado en Guatemala el 31 de octubre de 1997. Texto disponible en www.trifinio.org

coherencia e independencia de las acciones llevadas a cabo en la Región común del Trifinio, y el aprovechamiento equitativo de las mismas;

ACUERDAN

Celebrar el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, para la ejecución del Plan Trifinio.

CAPITULO I

OBJETO DEL TRATADO

Artículo 1: El objeto del presente 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.

Artículo 2: El Plan Trifinio comprende todos los Programas, Subprogramas, proyectos y acciones coordinadas de forma trinacional a ejecutarse en la Región del Trifinio, que se delimita a continuación.

CAPITULO II

REGION DEL TRIFINIO

Artículo 3: Las Partes reconocen la Región del Trifinio como área de especial interés de los tres países, que representa una unidad indivisible, en la que sólo una acción conjunta y coordinada de los tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de poblaciones y al manejo sostenible de sus recursos naturales.

Artículo 4: Las Partes delimitan la Región del Trifinio, para efectos del presente Tratado, de la siguiente manera: un área de siete mil quinientos cuarenta y un kilómetros cuadrados, cuyo centro lo constituye la cúspide del Macizo de Montecristo, ubicada en los catorce grados, veintiocho minutos y diez segundos de latitud norte y ochenta y nueve grados, veintiún minutos y dos grados de longitud este.

A partir de este punto se define como Región del Trifinio el área comprendida por cuarenta y cinco municipios:

Ocho en El Salvador: En el Departamento de Santa Ana, los Municipios de Metapán, Santa Rosa Güachipilín, San Antonio Pajonal, Masahuat y Santiago de la Frontera; y en el Departamento de Chalatenango, los Municipios de Citalá, San Ignacio y La Palma

Quince en Guatemala: Todos los Municipios del Departamento de Chiquimula y en el Departamento de Jutiapa los Municipios de Agua Blanca, Asunción Mita, Santa Catarina Mita y Atescatempa.

Veintidós en Honduras: Todos los Municipios del Departamento de Ocotepeque y en el Departamento de Copán los Municipios de Copán Ruinas, Cabañas, Santa Rita, San Agustín, La Unión y Concepción.

CAPITULO III

LA COMISIÓN TRINACIONAL

Artículo 5: Las Partes reconocen a la Comisión Trinacional, integrada por los vicepresidentes de las Repúblicas de Guatemala y El Salvador y uno de los Designados a la Presidencia de la República de Honduras, como el ente encargado de tutelar la ejecución del Plan Trifinio y de su permanente actualización, con autonomía, financiera y técnica y personalidad jurídica propia.

Artículo 6: Para el cumplimiento de las anteriores funciones, la comisión Trinacional tendrá una Secretaría Ejecutiva Trinacional y un Comité Consultivo, más las Unidades Técnicas Trinacionales que se considere necesario conformar para el desarrollo, en cada caso, de cada uno de los componentes del Plan.

Así mismo, la comisión Trinacional contará con el apoyo de los Ministerios, Secretarías de Estado, Instituciones e Instancias gubernamentales relacionadas con los Programas, Subprogramas, proyectos y acciones del Plan.

Artículo 7: Para el cumplimiento de dichos fines, la Comisión Trinacional ejercerá las siguientes funciones:

- a) Actuar como órgano permanente de coordinación y consulta para la definición de políticas y la correcta orientación de los Programas, Subprogramas y proyectos contenidos en el Plan Trifinio;
- b) Servir de foro de alto nivel para analizar los problemas del desarrollo sostenible de la Región del Trifinio y proponer soluciones, mediante acciones que sean realizadas conjuntamente, a las autoridades competentes de los tres países;
- c) Aprobar las políticas, los planes y programas de trabajo anuales, relativos a la ejecución del Plan Trifinio;
- d) Examinar y aprobar los ajustes y actualizaciones del Plan Trifinio, previo estudio y dictamen de los mismos por parte de las instituciones de los tres países involucradas en su preparación y ejecución;
- e) Promover la cooperación técnica y financiera para la ejecución de los proyectos previstos en el Plan y evaluar y recomendar los acuerdos que sobre estas materias deban firmar las autoridades competentes de cada país;
- f) Aceptar las donaciones y recibir la cooperación técnica y financiera no reembolsable que requiera para su funcionamiento y fortalecimiento institucional y la preparación de estudios relacionados con la ejecución o actualización del Plan Trifinio;
- g) Recabar la opinión del Comité Consultivo del Plan Trifinio, en todos aquellos asuntos relativos a la ejecución, evaluaciones, gremios y entidades locales que lo componen, así como atender por intermedio del Secretario Ejecutivo Trinacional sus iniciativas y gestionar con las autoridades nacionales competentes que sus denuncias requieran.
- h) Aprobar los planes operativos anuales de la Secretaría Ejecutiva Trinacional, los informes de actividades y los estados financieros que debe presentarle el Secretario Ejecutivo Trinacional;

- i) Aprobar su propio Reglamento de Funcionamiento, así como las normas de funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva y del Comité consultivo y cualquier modificación ulterior de los mismos;
- j) Las demás que sean necesarias para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Artículo 8: La Comisión Trinacional celebrará dos reuniones ordinarias al año y las extraordinarias que sean necesarias.

Las reuniones extraordinarias de la Comisión deberán ser convocadas con la suficiente antelación y el consenso de todos sus miembros.

Presidirá las reuniones de la Comisión el miembro de la misma perteneciente al país donde se realice. El Vicepresidente de la reunión será el miembro de la misma perteneciente al país donde se realizó la última reunión.

El quórum de las reuniones de la Comisión Trinacional será el de todos sus miembros. Sus decisiones las tomará por consenso.

Artículo 9: La Comisión Trinacional gozará internacionalmente y en cada uno de los países parte de capacidad jurídica para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus propósitos. Podrá en particular adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, celebrar contratos y acuerdos, comparecer en juicio, conservar fondos en cualquier moneda y hacer transferencias.

CAPITULO IV

LA SECRETARÍA EJECUTIVA TRINACIONAL

Artículo 10: La Secretaría Ejecutiva Trinacional es el órgano ejecutivo permanente de la Comisión Trinacional y su objetivo fundamental es el de contribuir a la realización de los objetivos del presente Tratado. La Secretaría Ejecutiva Trinacional estará integrada por:

- a) Un Secretario Ejecutivo Trinacional, quien será el Coordinador de la misma; y
- b) Un Director Ejecutivo Nacional por cada uno de los países partes.

Artículo 11: La Secretaría Ejecutiva Trinacional tendrá como funciones, las siguientes:

- a) Ejecutar los mandatos que la Comisión Trinacional le encomiende.
- b) Evaluar periódicamente la ejecución y actualización del Plan Trifinio y rendir informes de su estado de avance a la comisión Trinacional, cubriendo todos los aspectos técnicos, administrativos y financieros.
- c) Supervisar la administración de los recursos asignados por los Gobiernos, así como las donaciones y recursos financieros no reembolsables, para la realización de estudios o el fortalecimiento institucional del Plan.
- d) Analizar las demandas de las instituciones nacionales y organismos locales, así como de las asociaciones civiles, vinculados al Plan y proponer acciones a la Comisión Trinacional.
- e) Revisar y evaluar los informes parciales y anuales preparados por el Secretario Ejecutivo Trinacional, antes de que sean presentados a la comisión Trinacional.
- f) Preparar las reuniones de la Comisión Trinacional.

CAPITULO V

EL SECRETARIO EJECUTIVO TRINACIONAL

Artículo 12: El Secretario Ejecutivo Trinacional será nombrado por la Comisión Trinacional, por el término de cuatro años no prorrogables. El mismo dependerá jerárquicamente de la Comisión y tendrá la representación legal de la misma.

Artículo 13: Para ser Secretario Ejecutivo Trinacional se requerirá:

- a) Ser nacional de uno de los países parte.
- b) Tener conocimiento y experiencia en materia de relaciones internacionales y de la integración centroamericana en particular.
- c) Tener experiencia en proyectos de desarrollo.
- d) Tener dedicación exclusiva al cargo.
- e) Ser propuesto por los Gobiernos de los países partes, por intermedio de los Directores Ejecutivos Nacionales.

Artículo 14: El Secretario Ejecutivo Trinacional tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejecutar todos los mandatos que le encargue la Comisión Trinacional, relacionados con el cumplimiento de sus funciones.
- b) Proponer a la Comisión Trinacional, en consulta con los Directores Ejecutivos Nacionales, las políticas y los planes y programas de trabajo anuales, relativos a la ejecución del Plan Trifinio.
- c) Coordinar la participación de las instituciones nacionales en relación a los Programas, Subprogramas, proyectos y acciones del Plan Trifinio, con el apoyo de los Directores Ejecutivos Nacionales.
- d) Gestionar, por delegación de Comisión Trinacional, la cooperación técnica financiera para la ejecución de los proyectos y evaluar y recomendar los acuerdo que sobre estas materias deban firmar las autoridades competentes de cada país.
- e) Preparar los informes parciales y anuales y presentarlos a la Secretaría Ejecutiva Trinacional para su previa consideración, antes de ser presentados a la Comisión Trinacional.
- f) Canalizar las demandas de las instituciones nacionales, organismos locales y asociaciones civiles vinculadas al Plan y someterlas a la Secretaría Ejecutiva Trinacional.
- g) Preparar, en consulta con los Directores Ejecutivos Nacionales, el Plan Operativo Anual.
- h) Dirigir desde el punto de vista administrativo la Secretaría Ejecutiva Trinacional y hacer las contrataciones necesarias para su funcionamiento.
- i) Elaborar, en consulta con los Directores Ejecutivos Nacionales, el reglamento de funcionamiento de la Comisión Trinacional, de la Secretaría Ejecutiva Trinacional y del comité Consultivo y cualquier modificación ulterior de los mismos.
- j) Participar y dar seguimiento a las reuniones del Comité Consultivo k) Preparar y coordinar las reuniones de la Secretaría Ejecutiva Trinacional.

CAPÍTULO VI

LOS DIRECTORES EJECUTIVOS NACIONALES

Artículo 15: Los Directores Ejecutivos Nacionales serán designados por el respectivo Vicepresidente o Designado a la Presidencia de cada país

Artículo 16: El Director Ejecutivo Nacional dependerá jerárquicamente de su respectivo Vicepresidente o Designado a la Presidencia. Sus funciones serán las siguientes:

- a) Mantener permanentemente informado a su respectivo Vicepresidente o Designado a la Presidencia de las actuaciones de la Secretaría Ejecutiva Trinacional.
- b). Asegurar el cumplimiento a nivel nacional de los mandatos de la Comisión Trinacional, en el marco del presente Acuerdo.
- c) Apoyar al Secretario Ejecutivo Trinacional en el cumplimiento de sus funciones, particularmente en la gestión de asistencia técnica y financiera para la realización de estudios, formulación y ejecución de proyectos enmarcados en el Plan Trifinio.
- d) Servir de enlace y coordinación permanente entre las instituciones y asociaciones nacionales vinculadas al Plan Trifinio.
- e) Mantener relaciones de cooperación con organismos y programas regionales o internacionales y con entidades gubernamentales o privadas que persigan objetivos comprendidos o afines a los del Plan Trifinio.
- f) Asistir y participar en las reuniones de la Secretaría Ejecutiva Trinacional.
- g) Divulgar las decisiones de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio y los resultados de sus actividades.
- h) Cualesquiera otra que le asigne el Vicepresidente o Designado a la Presidencia respectivo, en relación a los objetivos y fines del presente Tratado.

Artículo 17: La sede de la Secretaría Ejecutiva Trinacional y del Secretario Ejecutivo Trinacional será la ciudad de San Salvador, República de El Salvador. El país sede contribuirá al sostenimiento de las instalaciones físicas de la misma y dará las facilidades, franquicias, privilegios e inmunidades que se otorga normalmente a las instituciones y funcionarios internacionales y de la integración centroamericana en particular, en el marco del Acuerdo de Sede que para estos efectos deberá suscribirse.

CAPÍTULO VII

EL COMITÉ CONSULTIVO

Artículo 18: El Comité Consultivo estará conformado por los Gobernadores departamentales y los Alcaldes municipales de la región del Trifinio; los representantes de las Asociaciones del Trifinio para el Desarrollo Sostenible (ATRIDEEST) de El Salvador, Guatemala y Honduras y de las cooperativas, organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones civiles de cualquier naturaleza interesadas en apoyar la ejecución del Plan Trifinio y que sean aceptadas por la Junta Directiva del Comité, conforme a las normas de funcionamiento que apruebe la Comisión Trinacional.

Artículo 19: Serán funcionarios del Comité Consultivo:

- a) Emitir opinión sobre cualquier proyecto a desarrollarse o en desarrollo en la región del Trifinio, y elevarla a través de la Secretaría Ejecutiva Trinacional a la Comisión Trinacional
- b) Proponer acciones y proyectos a ser desarrollados en el área del Trifinio, que puedan pasar a ser parte integral del Plan mediante aprobación de la Comisión Trinacional.
- c) Impulsar iniciativas y acciones de apoyo a la ejecución concertada del Plan Trifinio.
- d) Elevar a la Comisión Trinacional, a través de la Secretaría Ejecutiva Trinacional, denuncias de actividades ilícitas en la Región del Trifinio, que pongan en peligro el medio ambiente y los recursos naturales o atenten contra la integridad de la reserva de la Biosfera de la Fraternidad
- e) Todas aquellas otras funciones que le asigne la Comisión Trinacional.

CAPÍTULO VIII

FINANCIAMIENTO

Artículo 20: Los Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras asignarán, por partes iguales, los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de la institucionalidad del Plan Trifinio. El presupuesto de la misma estará conformado por las cuotas de los tres Gobiernos determinadas en el Plan Operativo anual de la Secretaría Ejecutiva Trinacional, más las donaciones y la cooperación técnica y financiera no reembolsable que sea aceptada de conformidad a lo estipulado en el presente Tratado.

Las Partes, en el marco del Acuerdo de Extensión de la Cooperación Técnica suscrito entre los Gobiernos de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, para la ejecución del Plan de Desarrollo Integral de la región Fronteriza de los tres países de diciembre de 1996, gestionarán la utilización de los fondos aportados por los países para el funcionamiento de la Comisión Trinacional y de sus órganos.

CAPÍTULO IX

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 21: El Plan Trifinio es parte del proceso de la integración centroamericana y participará en las reuniones de las Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana, estableciendo las coordinaciones necesarias por medio de la Secretaría Ejecutiva Trinacional. El Secretario Ejecutivo Trinacional mantendrá permanentemente informado de la ejecución del Plan al Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana.

Artículo 22: 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

Artículo 23: El presente Tratado será ratificado por cada Estado signatario, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. El presente Tratado y los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

Artículo 24: La duración de este Tratado será indefinida y su entrada en vigencia será a la fecha del depósito del segundo instrumento de ratificación, para los dos primeros Estados firmantes, y a la fecha de depósito de su respectivo instrumento de ratificación para el tercer Estado.

Artículo 25: Las denuncias al presente Tratado deberán comunicarse al depositario, quien notificará a las Partes. Dichas denuncias producirán sus efectos un año después de su notificación sin embargo, las disposiciones del presente Tratado se seguirán aplicando a aquellos proyectos y acciones en ejecución en la Región del Trifinio hasta tanto éstas finalicen. El presente Tratado permanecerá en vigencia en tanto permanezcan vinculados a él al menos dos de las Partes.

CONVENIO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA REPÚBLICA DE GUATEMALA SOBRE LA PROTECCIÓN Y EL MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE EN LA ZONA FRONTERIZA³

Los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala,

RECONOCIENDO su mutua preocupación y responsabilidad en la protección y mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza y en la conservación de los recursos naturales que se encuentran a ambos lados de la frontera y que forman parte de sus respectivos patrimonios;

RECORDANDO que la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, proclamada en Estocolmo en 1972, hizo un llamado a todas las naciones para colaborar en la solución de problemas ambientales de interés común;

TOMANDO en consideración los estudios de la zona fronteriza que lleva a cabo la Comisión Internacional de Límites y Aguas y su Grupo Asesor, cuyo primer resultado es el Atlas Físico de las Cuencas de los Ríos Internacionales entre México y Guatemala;

REAFIRMANDO la importancia que conceden ambos Gobiernos a la cooperación en materia ambiental, y en observancia del principio de buena vecindad;

HAN CONVENIDO EN LO SIGUIENTE:

ARTICULO 1

Las Partes acuerdan cooperar entre sí en las tareas de protección y mejoramiento ambiental y en las de conservación de los recursos naturales en la zona fronteriza, sobre las bases de igualdad, reciprocidad y beneficio mutuo y de conformidad con sus respectivas leyes, reglamentos y políticas nacionales en la materia.

Dichos objetivos podrán ser propiciados sin perjuicio de la cooperación que las Partes pudieran llevar a cabo fuera de la zona fronteriza.

ARTICULO 2

Las Partes se comprometen, en la medida de lo posible, a adoptar las medidas para prevenir, reducir y eliminar en su territorio, las fuentes de contaminación que afecten la zona fronteriza.

ARTICULO 3

Las Partes acuerdan coordinar sus esfuerzos, de conformidad con sus propias legislaciones nacionales y acuerdos internacionales vigentes en la materia, para atender problemas de contaminación del aire, tierra y agua y otros problemas ambientales, de interés común y para tal efecto podrán concluir por la vía diplomática arreglos específicos, los cuales al serle anexados formarán parte integrante de este Convenio.

³ Hecho en la Ciudad de Guatemala el 10 de abril de 1987.

ARTICULO 4

Para los efectos del presente Convenio, las Partes:

- a) Instruirán a la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala para que incorpore en el desarrollo de los estudios de las cuencas fronterizas los aspectos de carácter ambiental, estableciendo los grupos de trabajo específicos que requieran los estudios relativos a la protección y mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza, incluyendo la defensa de especies amenazadas o en peligro de extinción, y formule a los gobiernos las recomendaciones del caso.
- b) Llevarán a cabo las acciones necesarias para la conservación de áreas naturales protegidas en la zona fronteriza, con la finalidad de preservar los diferentes ecosistemas y de permitir la continuidad de los procesos evolutivos ecológicos y los de regulación ambiental.
- c) Fomentarán y tomarán las medidas necesarias para la protección de especies amenazadas o en peligro de extinción.
- d) Coordinarán los esfuerzos de sus respectivas entidades gubernamentales, así como la colaboración de las comunidades locales para evitar el comercio ilegal de especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción.

Las recomendaciones a que se refiere este Artículo, podrán ser objeto de los arreglos específicos o anexos técnicos mencionados en el Artículo 3.

ARTICULO 5

Las Partes evaluarán, de conformidad con sus respectivas leyes, reglamentos y políticas nacionales, proyectos que puedan tener impactos significativos en el ambiente de la zona fronteriza y considerarán medidas apropiadas para evitar o mitigar efectos adversos.

ARTICULO 6

Las autoridades nacionales responsables de vigilar la aplicación del presente Convenio serán, por parte de México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y, por parte de Guatemala el Ministerio de Relaciones Exteriores.

ARTICULO 7

Salvo acuerdo en contrario cada Parte sufragará el costo de su participación en la aplicación de este Convenio, incluyendo los gastos del personal que participe en cualquier actividad realizada sobre la base del mismo.

Para el entrenamiento de personal, la transferencia de equipo y la construcción de instalaciones relacionadas con la aplicación de este Convenio, las Partes podrán acordar modalidades especiales de financiamiento, tomando en cuenta los objetivos definidos en este Convenio y sus anexos.

ARTICULO 8

Las Partes facilitarán la entrada de equipo y personal relacionados con este Convenio, con sujeción a las leyes y reglamentos del país receptor, y realizarán consultas sobre la medición, análisis y evaluación de elementos contaminantes en la zona fronteriza.

ARTICULO 9

Las actividades realizadas conforme a este Convenio se sujetarán a la disponibilidad de fondos y otros recursos de cada Parte y a las leyes y reglamentos aplicables de cada país.

ARTICULO 10

Ninguna de las disposiciones de este convenio será entendida en perjuicio de otros acuerdos vigentes o futuros entre las Partes, ni afectará sus derechos y obligaciones conforme a acuerdos internacionales de los que sean Parte.

ARTICULO 11

El presente Convenio entrará en vigor a partir de la fecha en que se efectúe el intercambio de los instrumentos de ratificación, una vez que cada una de las Partes haya cumplido con sus procedimientos internos necesarios.

ARTICULO 12

La vigencia del presente Convenio será indefinida, salvo que una de las Partes notifique a la Otra, por la vía diplomática, su deseo de denunciarlo, en cuyo caso el Convenio terminará seis meses después de la fecha de tal notificación escrita. A menos que se convenga otra cosa, dicha terminación no afectará la validez de ningún acuerdo o arreglo celebrado conforme a este Convenio.

ARTICULO 13

El presente Convenio podrá ser enmendado por acuerdo de las Partes, con sujeción a lo dispuesto en el Artículo 11.

CONVENIO SOBRE LA PROTECCIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS CURSOS DE AGUA TRANSFRONTERIZOS Y DE LOS LAGOS INTERNACIONALES⁴

Preámbulo

Las Partes en el presente Convenio,

Conscientes de que la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales son tareas importantes y urgentes, cuya realización efectiva solo puede garantizarse por una intensa cooperación.

Preocupadas por la existencia y las amenazas de efectos adversos, a corto o largo plazo, que puedan tener los cambios de las condiciones de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales sobre el medio ambiente, las economías y el bienestar de los países miembros de la Comisión Económica para Europa (CEPE).

Subrayando la necesidad de reforzar las medidas nacionales e internacionales para prevenir, controlar y reducir la descarga de sustancias peligrosas en el medio acuático y para reducir la eutroficación y acidificación, así como la contaminación del medio marino, especialmente de las zonas costeras, desde fuentes terrestres.

Elogiando los esfuerzos ya realizados por los Gobiernos de la CEPE para reforzar la cooperación, en los niveles bilateral y multilateral, para prevenir, controlar y reducir la contaminación transfronteriza, así como para la ordenación sostenible de los recursos hídricos, la conservación de las aguas y la protección del medio ambiente.

Recordando las disposiciones y principios pertinentes de la Declaración de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio ambiente Humano, del Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), los Documentos Finales de las Reuniones de Madrid y Viena de los representantes de los Estados Participantes en la CSCE, y la Estrategia Regional para la Protección del Medio Ambiente y la Utilización Racional de los Recursos Naturales en los países Miembros de la CEPE hasta el año 2000 y en adelante.

Conscientes del papel de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas para fomentar la cooperación internacional en la prevención, control y reducción de la contaminación de las aguas transfronterizas y el uso sostenible de dichas aguas, y recordando a este respecto la Declaración de Principios de la CEPE sobre Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas, incluida la Contaminación Transfronteriza; la Declaración de Principios de la CEPE sobre la Utilización Racional del Agua; los Principios de la CEPE sobre Cooperación en el ámbito de las Aguas Transfronterizas; la Carta de la CEPE sobre la Ordenación de las Aguas Freáticas; y el Código de Comportamiento relativo a la contaminación Accidental de las Aguas Interiores Transfronterizas.

Refiriéndose a las decisiones 1(42) y 1(44) adoptadas por la Comisión Económica para Europa en sus 42.º y 44.º períodos de sesiones respectivamente, y a los resultados de la Reunión de la CSCE sobre la Protección del Medio Ambiente (Sofía, Bulgaria, 16 de octubre - 3 de noviembre de 1989).

⁴ Firmado en Helsinki el 17 de marzo de 1992. Texto disponible en 1936 UNTS (United Nations Treaty Series) 269

Subrayando que la cooperación entre los países miembros en materia de protección y utilización de aguas transfronterizas deberá llevarse a cabo principalmente mediante la elaboración de acuerdos entre los países ribereños de las mismas aguas, en particular cuando no se ha llegado aun a establecer dichos acuerdos,

Convienen en lo siguiente:

Artículo 1: Definiciones

A los efectos del presente Convenio,

1. Por *aguas transfronterizas* se entenderán 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.
2. Por *impacto transfronterizo* se entenderá 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 comprenden los efectos sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas derivadas de las alteraciones de dichos factores.
3. Por *Parte* se entenderá, a menos que en el texto se exprese lo contrario, una Parte Contratante en el presente Convenio.
4. Por *Partes ribereñas* se entenderán las Partes limítrofes de las mismas aguas transfronterizas.
5. Por *órgano común* se entenderá cualquier comisión bilateral o multilateral u otros mecanismos institucionales que procedan para la cooperación entre las Partes ribereñas.
6. Por *sustancias peligrosas* se entenderán las sustancias tóxicas, cancerígenas, mutagénicas, teratogénicas o bioacumulativas, en particular si son persistentes.
7. Por *mejor tecnología disponible* se entenderá la definición que figura en el anexo I al presente Convenio.

PARTE I

DISPOSICIONES APLICABLES A TODAS LAS PARTES

Artículo 2: Disposiciones generales

1. Las Partes tomarán las medidas adecuadas para prevenir, controlar y reducir cualquier impacto transfronterizo.

2. Las Partes tomarán, en particular, todas las medidas necesarias para:
 - a. Prevenir, controlar y reducir la contaminación de las aguas que cause o pueda causar un impacto transfronterizo.
 - b. Garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen para la ordenación ecológicamente equilibrada y racional de las aguas, la conservación de los recursos hídricos y la protección del medio ambiente.
 - c. Garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen de forma razonable y equitativa, teniendo en cuenta especialmente su carácter transfronterizo, en el caso de actividades que causen o puedan causar un impacto transfronterizo.
 - d. Garantizar la conservación y cuando sea necesario, la restauración de los ecosistemas.
3. Las medidas para la prevención, control y reducción de la contaminación de las aguas se tomarán, siempre que sea posible, en su origen.
4. Dichas medidas no daren lugar, directa ni indirectamente, a la transferencia de la contaminación a otras partes del medio ambiente.
5. Al tomar las medidas mencionadas en los apartados 1 y 2 del presente artículo las Partes se regiren por los principios siguientes:
 - a. El principio de precaución, en virtud del cual no se aplazarán las medidas para evitar el posible impacto transfronterizo de la emisión de sustancias peligrosas so pretexto de que las investigaciones científicas no han demostrado plenamente una relación causal entre dichas sustancias, por un lado, y un posible impacto transfronterizo, por otro lado.
 - b. El principio de *el que contamina paga*, en virtud del cual los costes de las medidas de prevención, control y reducción de la contaminación correrán a cargo del contaminador.
 - c. Los recursos hídricos se ordenarán de forma que se satisfagan las necesidades de la generación actual, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
6. Las Partes ribereñas cooperarán según los principios de igualdad y reciprocidad, en particular mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, con el fin de elaborar políticas, estrategias y programas armonizados que abarquen todas o partes de las cuencas hidrográficas afectadas, encaminados a la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo y a la protección del medio ambiente de las aguas transfronterizas o del medio ambiente en el que influyen dichas aguas, incluido el medio marino.
7. La aplicación del presente Convenio no dará lugar al deterioro de las condiciones medioambientales ni al aumento del impacto transfronterizo.
8. Las disposiciones del presente Convenio no afectarán al derecho de las Partes a adoptar y aplicar individual o conjuntamente medidas más rigurosas que las establecidas en el presente Convenio.

Artículo 3: Prevención, control y reducción

1. Para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, compatibilizarán las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes, con el fin de garantizar, entre otras cosas, que:
 - a. Se prevenga, controle y reduzca en su origen la emisión de contaminantes mediante la aplicación de, entre otras cosas, tecnología poco contaminante o sin residuos.
 - b. Se protejan las aguas transfronterizas contra la contaminación procedente de fuentes puntuales mediante la autorización previa por parte de las autoridades nacionales competentes de las descargas de aguas residuales y que se vigilen y controlen dichas descargas autorizadas.
 - c. Los límites para las descargas de aguas residuales establecidos en los permisos se basan en la mejor tecnología disponible para las descargas de sustancias peligrosas.
 - d. Se impongan exigencias más estrictas, que lleguen hasta la prohibición en determinados casos, cuando la calidad de las aguas receptoras o del ecosistema así lo exija.
 - e. Se aplique al menos un tratamiento biológico o procesos equivalentes a las aguas residuales urbanas, con un planteamiento gradual cuando sea necesario.
 - f. Se tomen las medidas adecuadas, tales como la aplicación de la mejor tecnología disponible, con el fin de reducir las aportaciones de nutrientes de fuentes industriales y urbanas.
 - g. Se elaboren y apliquen las medidas adecuadas y las mejores prácticas medioambientales para la reducción de las aportaciones de nutrientes y sustancias peligrosas de fuentes difusas, en particular cuando las fuentes principales radiquen en la agricultura (en el anexo II al presente convenio figuran las directrices para elaborar las mejores prácticas medioambientales).
 - h. Se apliquen la evaluación del impacto ambiental y otros medios de evaluación.
 - i. Se fomente la ordenación sostenible de los recursos hídricos, incluida la aplicación del enfoque de los ecosistemas.
 - j. Se elaboren planes para casos de emergencia.
 - k. Se adopten medidas específicas adicionales para prevenir la contaminación de las aguas subterráneas.
 - l. Se reduzca al mínimo el riesgo de contaminación accidental.
2. Para tal fin, cada Parte establecerá límites de emisión para las descargas de fuentes puntuales a aguas freáticas, basados en la mejor tecnología disponible, límites que serán aplicables concretamente a cada sector industrial o industria de donde procedan las sustancias peligrosas. Entre las medidas adecuadas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo para prevenir, controlar y reducir el vertido en las aguas de sustancias peligrosas procedentes de fuentes puntuales y difusas podrá figurar, entre otras cosas, la prohibición total o parcial de la producción o utilización de dichas sustancias. Se tendrán en cuenta las listas de sectores industriales o industrias y de sustancias peligrosas que figuran en los Reglamentos o Convenios internacionales aplicables en el ámbito del presente Convenio.

3. Además, cada Parte definirá, cuando proceda, objetivos en materia de calidad del agua y adoptará criterios en materia de calidad del agua para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo. En el anexo III al presente Convenio figuran directrices generales para elaborar dichos objetivos y criterios. Cuando sea necesario, las Partes tratarán de actualizar dicho anexo.

Artículo 4: Vigilancia

Las Partes organizarán programas para la vigilancia del estado de las aguas transfronterizas.

Artículo 5: Investigación y desarrollo

Las Partes cooperarán en la investigación y desarrollo de técnicas eficaces para la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Para tal fin, las Partes, sobre una base bilateral y/o multilateral y teniendo en cuenta las actividades de investigación realizadas en las instancias internacionales correspondientes, se esforzarán por poner en marcha o reforzar programas de investigación concretos, cuando sea necesario, encaminados, entre otras cosas, a conseguir:

- a. Métodos para la evaluación de la toxicidad de las sustancias peligrosas y la nocividad de los contaminantes.
- b. La mejora de los conocimientos sobre la existencia, distribución y efectos medioambientales de los contaminantes y sobre los procesos que se producen.
- c. La elaboración y aplicación de tecnologías y modelos de producción y consumo ambientalmente racionales.
- d. La eliminación progresiva y/o la sustitución de las sustancias que puedan tener un impacto transfronterizo.
- e. Métodos ambientalmente racionales de eliminación de sustancias peligrosas.
- f. Métodos especiales para mejorar las condiciones de las aguas transfronterizas.
- g. El desarrollo de obras hidráulicas y técnicas de regulación hidráulica ambientalmente racionales.
- h. La evaluación física y financiera de los daños derivados del impacto transfronterizo.

Las Partes intercambiarán los resultados de dichos programas de investigación, de conformidad con el artículo 6 del presente Convenio.

Artículo 6: Intercambio de información

Las Partes establecerán, lo antes posible, el más amplio intercambio de información sobre los temas relativos a las disposiciones del presente convenio.

Artículo 7: Responsabilidad

Las Partes apoyarán las iniciativas internacionales oportunas para elaborar normas, criterios y procedimientos en el ámbito de la responsabilidad.

Artículo 8: Protección de la información

Las disposiciones del presente Convenio no afectarán a los derechos u obligaciones de las Partes con arreglo a sus ordenamientos jurídicos nacionales y las disposiciones supranacionales aplicables para proteger la información relativa al secreto industrial y comercial, incluida la propiedad intelectual, o a la seguridad nacional.

PARTE II

DISPOSICIONES RELATIVAS A LOS ESTADOS RIBEREÑOS

Artículo 9: Cooperación bilateral y multilateral

1. Las Partes ribereñas, según los principios de igualdad y reciprocidad, concertarán acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos, cuando éstos aun no existan, o adaptarán los existentes, cuando sea necesario para eliminar las contradicciones con los principios fundamentales del presente Convenio, con el fin de definir sus relaciones mutuas y su comportamiento en relación con la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Las Partes ribereñas especificarán la cuenca hidrográfica, o su parte o partes, que sean objeto de cooperación. Dichos acuerdos o arreglos incluirán las cuestiones pertinentes a que se refiere el presente Convenio, así como otros asuntos en los que las Partes ribereñas consideren necesaria la cooperación.
2. Los acuerdos o arreglos mencionados en el apartado 1 del presente artículo dispondrán el establecimiento de órganos conjuntos. Las funciones de dichos órganos conjuntos serán, entre otras cosas y sin perjuicio de los correspondientes acuerdos o arreglos existentes, las siguientes:
 - a. Recoger, recopilar y evaluar datos con el fin de determinar las fuentes de contaminación que puedan causar impacto transfronterizo.
 - b. Elaborar programas de vigilancia conjunta relativos a la calidad y cantidad del agua.
 - c. Hacer inventarios e intercambiar información sobre las fuentes de contaminación mencionadas en la letra a) del apartado 2 del presente artículo.
 - d. Establecer límites de emisión de aguas residuales y evaluar la eficacia de los programas de control.
 - e. Elaborar objetivos y criterios conjuntos en materia de calidad del agua, teniendo en cuenta las disposiciones del apartado 3 del artículo 3 del presente Convenio, y proponer las medidas que correspondan para mantener y, cuando sea necesario, mejorar la calidad del agua existente.
 - f. Elaborar programas de acción concertada para reducir las cargas de contaminantes procedentes tanto de fuentes puntuales (por ejemplo, fuentes urbanas e industriales), como de fuentes difusas (en particular de la agricultura).
 - g. Establecer procedimientos de alerta y alarma.
 - h. Servir de foro para el intercambio de información sobre la utilización de las aguas existentes y previstas e instalaciones afines que puedan causar un impacto transfronterizo.

- i. Fomentar la cooperación y el intercambio de información sobre la mejor tecnología disponible con arreglo a las disposiciones del artículo 13 del presente convenio, así como alentar la cooperación en programas de investigación científica.
 - j. Participar en la aplicación de las evaluaciones del impacto ambiental relativas a aguas transfronterizas, de conformidad con las correspondientes normas internacionales.
3. En los casos en que un Estado costero, que sea Parte en el presente Convenio, se vea afectado directamente y de forma considerable por el impacto transfronterizo, los Estados ribereños, si así lo convienen todos ellos, podrán invitar a ese Estado costero a participar de forma adecuada en las actividades de los órganos conjuntos multilaterales establecidos por las Partes ribereñas de dichas aguas transfronterizas.
 4. Los órganos conjuntos según el presente Convenio invitarán a cooperar a los órganos conjuntos establecidos por Estados costeros para proteger el medio marino directamente afectado por el impacto transfronterizo, con el fin de armonizar su trabajo y prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo.
 5. Cuando existan dos o más órganos conjuntos en la misma cuenca hidrográfica, éstos se esforzarán por coordinar sus actividades con el fin de reforzar la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo en esa cuenca hidrográfica.

Artículo 10: Consultas

Las Partes ribereñas celebrarán consultas según los principios de reciprocidad, buena fe y buena vecindad, a petición de cualquiera de las Partes. Dichas consultas estarán encaminadas a la cooperación en relación con los asuntos previstos por las disposiciones del presente convenio. Cualquiera de dichas consultas se realizará por mediación de un órgano conjunto establecido en virtud del artículo 9 del presente Convenio, cuando exista dicho órgano.

Artículo 11: Vigilancia y evaluación conjuntas

1. En el marco de la cooperación general mencionada en el artículo 9 del presente Convenio, o de arreglos específicos, las Partes ribereñas establecerán y aplicarán programas conjuntos de vigilancia del estado de las aguas transfronterizas, incluidos los hielos flotantes y las inundaciones, así como el impacto transfronterizo.
2. Las Partes ribereñas acordarán parámetros de contaminación y los contaminantes cuyas descargas y concentración en las aguas transfronterizas se vigilarán regularmente.
3. Las Partes ribereñas realizarán, a intervalos regulares, evaluaciones conjuntas o coordinadas del estado de las aguas transfronterizas y de la efectividad de las medidas tomadas para la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Los resultados de dichas evaluaciones se facilitarán al público de conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 16 del presente Convenio.
4. A estos efectos, las Partes ribereñas armonizarán normas para establecer y poner en práctica programas de vigilancia, sistemas de medición, dispositivos, técnicas analíticas, procedimientos de evaluación y tratamiento de datos y métodos de registro de los contaminantes que se descarguen.

Artículo 12: Investigación y desarrollo conjuntos

En el marco de la cooperación general mencionada en el artículo 9 del presente Convenio, o de arreglos específicos, las Partes ribereñas realizarán actividades de investigación y desarrollo específicas que contribuyan a alcanzar y mantener los objetivos y criterios en materia de calidad del agua que hayan acordado establecer y adoptar.

Artículo 13: Intercambio de información entre las Partes ribereñas

1. Las Partes ribereñas, en el marco de los correspondientes acuerdos u otros arreglos celebrados de conformidad con el artículo 9 del presente Convenio, intercambiarán datos razonablemente disponibles sobre, entre otras cosas:
 - a. El estado ambiental de las aguas transfronterizas.
 - b. La experiencia adquirida en la aplicación y puesta en práctica de la mejor técnica disponible y los resultados de la investigación y el desarrollo.
 - c. Los datos relativos a emisiones y vigilancia.
 - d. Las medidas tomadas y previstas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo.
 - e. Las autorizaciones o reglamentaciones para descargas de aguas residuales establecidas por la autoridad competente o el órgano correspondiente.
2. Con el fin de armonizar los límites de las emisiones, las Partes ribereñas intercambiarán información sobre las reglamentaciones nacionales.
3. Si una Parte ribereña solicita a otra Parte ribereña datos o información no disponibles, ésta se esforzará por satisfacer la solicitud, pero podrá supeditar su cumplimiento al pago, por la Parte solicitante, de los gastos razonables de recogida y, cuando proceda, elaboración de dichos datos o información.
4. A los efectos de la aplicación del presente Convenio, las Partes ribereñas facilitarán el intercambio de la mejor tecnología disponible, fomentando, en particular, el intercambio comercial de tecnología disponible, la cooperación y los contactos industriales directos, incluidas las asociaciones temporales de empresas, el intercambio de información y de experiencia, y la aportación de asistencia técnica. Las Partes ribereñas también llevarán a cabo programas conjuntos de formación y organizarán los seminarios y reuniones que correspondan.

Artículo 14: Sistemas de alerta y alarma

Las Partes ribereñas se informarán mutuamente y sin demora de cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo. Las Partes ribereñas establecerán, cuando proceda, y pondrán en práctica sistemas coordinados o conjuntos de comunicación, alerta y alarma con el fin de recibir y transmitir información. Dichos sistemas funcionarán sobre la base de los procedimientos y medios compatibles de transmisión y tratamiento de datos que acuerden las Partes ribereñas. Las Partes ribereñas se informarán mutuamente de las autoridades competentes o puntos de contacto designados para tal fin.

Artículo 15: Asistencia mutua

1. Si se produjera una situación crítica, las Partes ribereñas se prestarán asistencia mutua cuando así se solicite, según los procedimientos que establezcan con arreglo al apartado 2 del presente artículo.
2. Las Partes ribereñas elaborarán y acordarán procedimientos de asistencia mutua que versen, entre otras cosas, sobre las cuestiones siguientes:
 - a. La dirección, control, coordinación y supervisión de la asistencia.
 - b. Las instalaciones y servicios locales que facilitará la Parte que solicita la asistencia, incluida, cuando proceda, la simplificación de los trámites fronterizos.
 - c. Los arreglos para liberar de responsabilidad, indemnizar y/o compensar a la Parte que preste la asistencia y/o a su personal, así como para facilitar el tránsito por territorios de terceras Partes, en caso necesario.
 - d. Los métodos de reembolso de los servicios de asistencia.

Artículo 16: Información pública

1. Las Partes ribereñas se asegurarán de que se facilite al público información sobre el estado de las aguas transfronterizas, las medidas tomadas o previstas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo y la efectividad de dichas medidas. A este efecto, las Partes ribereñas se asegurarán de que se facilite al público la información siguiente:
 - a. Los objetivos en materia de calidad del agua.
 - b. Las autorizaciones concedidas y las condiciones de cumplimiento exigidas.
 - c. Los resultados de los muestreos de agua y afluentes realizados con fines de vigilancia y evaluación, así como los resultados de la verificación del cumplimiento de los objetivos en materia de calidad del agua o de las condiciones establecidas en las autorizaciones.
2. Las Partes ribereñas se asegurarán de que dicha información se facilite al público en todo momento razonable para su consulta gratuita, y pondrán a disposición del público los medios razonables para obtener de las Partes ribereñas copias de dicha información, previo pago de cantidades razonables.

PARTE III

DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y FINALES

Artículo 17: Reunión de las Partes

1. La primera reunión de las Partes se convocará, a más tardar, un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Convenio. Posteriormente, se celebraren reuniones ordinarias cada tres años o a intervalos más cortos, según se establezca en el reglamento interno. Las Partes celebrarán una reunión extraordinaria si así lo deciden en una reunión ordinaria o a solicitud por escrito de una de las Partes, con la condición de que, en el plazo de los seis meses siguientes a

su comunicación a todas las Partes, dicha solicitud esté respaldada por, al menos, un tercio de las Partes.

2. En las reuniones, las Partes examinarán de forma constante la aplicación del presente Convenio y teniendo en cuenta dicho objetivo:
 - a. Examinarán las políticas y enfoques metodológicos de las Partes para la protección y utilización de las aguas transfronterizas con vistas a una posterior mejora de la protección y utilización de dichas aguas.
 - b. Intercambiarán información relativa a la experiencia adquirida en la celebración y aplicación de acuerdos bilaterales y multilaterales u otros arreglos relativos a la protección y utilización de las aguas transfronterizas en los que sean partes una o más de las Partes.
 - c. Solicitarán, cuando proceda, los servicios de los órganos correspondientes de la CEPE, así como de otros órganos internacionales y comités específicos correspondientes, para todos los aspectos relacionados con la consecución de los objetivos del presente Convenio.
 - d. En su primera reunión, debatirán y adoptarán por consenso el reglamento interno para las reuniones.
 - e. Estudiarán y adoptarán las propuestas de enmiendas del presente Convenio.
 - f. Estudiarán y llevarán a cabo cualquier otra acción que pueda ser necesaria para alcanzar los objetivos del presente Convenio.

Artículo 18: Derecho de voto

1. Excepto en los casos previstos en el apartado 2 del presente artículo, cada una de las Partes en el presente Convenio tendrá un voto.
2. Las organizaciones de integración económica regional, en los ámbitos de su competencia, ejercerán su derecho de voto con un número de votos equivalente al número de sus Estados miembros que sean Partes en el presente Convenio. Esas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen el suyo y a la inversa.

Artículo 19: Secretaría

El Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa desempeñará las siguientes funciones de Secretaría:

- a. La convocatoria y preparación de las reuniones de las Partes;
- b. El envío a las Partes de los informes y otras informaciones recibidas según las disposiciones del presente Convenio;
- c. El desempeño de cualesquiera otras funciones que determinen las Partes.

Artículo 20: Anexos

Los anexos al presente Convenio formarán parte integrante del mismo.

Artículo 21: Enmiendas del Convenio

1. Cualquiera de las Partes podrá proponer enmiendas del presente Convenio.
2. Las propuestas de enmiendas del presente Convenio se debatirán en las reuniones de las Partes.
3. El texto de las propuestas de enmienda del presente Convenio se presentarán por escrito al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, que lo transmitirá a todas las Partes al menos noventa días antes de la reunión en la que se propondrá para su adopción.
4. Las enmiendas del presente Convenio se adoptarán por consenso de los representantes de las Partes en el presente Convenio presentes en la reunión de las Partes, y entrará en vigor para las Partes en el Convenio que lo hayan aceptado al nonagésimo día siguiente a la fecha en la que dos tercios de dichas Partes hayan depositado ante el depositario su instrumento de aceptación de la enmienda. La enmienda entrará en vigor para todas las demás Partes el nonagésimo día siguiente a la fecha en que esa Parte deposite su instrumento de aceptación de la enmienda.

Artículo 22: Solución de controversias

1. Si surgiera una controversia entre dos o más Partes acerca de la interpretación o aplicación del presente Convenio, éstas tratarán de llegar a una solución mediante la negociación o por cualquier otro medio de arreglo de controversias aceptable para las partes en la controversia.
2. En el momento de la firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión al presente Convenio, o en cualquier otro momento posterior, una Parte podrá declarar por escrito al depositario que, en relación con una controversia que no se resuelva con arreglo al apartado 1 del presente artículo, acepta la obligatoriedad de uno o ambos de los siguientes procedimientos de solución de controversias en relación con cualquier otra Parte que acepte la misma obligación:
 - a. La sumisión de la controversia a la Corte Internacional de Justicia.
 - b. El arbitraje con arreglo al procedimiento establecido en el anexo IV.
3. Si las partes en la controversia aceptan ambos procedimientos de solución de controversias a que se refiere el apartado 2 del presente artículo, la controversia se someterá únicamente a la Corte Internacional de Justicia, a menos que las partes decidan lo contrario.

Artículo 23: Firma

El presente Convenio estará abierto a la firma en Helsinki los días 17 y 18 de marzo de 1992, ambos inclusive, y posteriormente en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York hasta el 18 de septiembre de 1992, por los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa, así como por los Estados reconocidos como miembros consultivos de la Comisión Económica para Europa en virtud del apartado 8 de la Resolución 36 (IV) del Consejo Económico y Social de 28 de marzo de 1947, y por las organizaciones de integración económica regional constituidas por los Estados miembros soberanos de la Comisión Económica para Europa a las que sus Estados miembros hayan transferido competencias sobre las materias reguladas en el presente Convenio, incluida la competencia para celebrar tratados respecto de dichas materias.

Artículo 24: Depositario

El Secretario General de las Naciones Unidas será el depositario del presente Convenio.

Artículo 25: Ratificación, aceptación, aprobación y adhesión

1. El presente Convenio estará sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados y organizaciones de integración económica regional signatarios.
2. El presente Convenio estará abierto a la adhesión de los Estados y organizaciones a que se refiere el artículo 23.
3. Las organizaciones a que se refiere el artículo 23 que lleguen a ser Partes en el presente Convenio sin que ninguno de sus Estados miembros sea Parte estarán vinculadas por todas las obligaciones contenidas en el presente Convenio. En los casos de las organizaciones en que uno o más de sus Estados miembros sea Parte en el Convenio, la organización y sus Estados miembros convendrán en sus respectivas responsabilidades para el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del presente Convenio. En tales casos, la organización y los Estados miembros no podrán ejercer al mismo tiempo los derechos que les confiere el presente Convenio.
4. En sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, las organizaciones de integración económica regional a que se refiere el artículo 23 declararán el ámbito de su competencia en relación con las materias reguladas por el presente Convenio. Dichas organizaciones también informarán al depositario de cualquier modificación sustancial del ámbito de sus competencias.

Artículo 26: Entrada en vigor

1. El presente Convenio entrará en vigor el noagésimo día siguiente a la fecha del depósito del decimosexto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
2. A los efectos del apartado 1 del presente artículo, los instrumentos depositados por una organización de integración económica regional no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados miembros de dicha organización.
3. Respecto de cada uno de los Estados u organizaciones a que se refiere el artículo 23 que ratifique, acepte o apruebe el presente Convenio o se adhiera a él tras el depósito del decimosexto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el Convenio entrará en vigor el noagésimo día siguiente a la fecha del depósito por dicho Estado u organización de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

Artículo 27: Retirada

En cualquier momento después de transcurridos tres años desde la fecha de entrada en vigor del presente Convenio respecto de una Parte, esa Parte podrá retirarse del Convenio mediante notificación por escrito al Depositario. Esa retirada surtirá efecto el noagésimo día siguiente a la fecha de su recepción por el Depositario.

Artículo 28. Textos auténticos.

El original del presente Convenio, cuyos textos en inglés, francés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

En fe de lo cual los infrascritos, debidamente autorizados para ello, firman el presente Convenio.

Hecho en Helsinki, el 17 de marzo de 1992.

ANEXO I

Definición de mejor tecnología disponible

1. Por *mejor tecnología disponible* se entenderá la última fase de desarrollo de los procedimientos, instalaciones o métodos de explotación que indiquen la idoneidad práctica de una determinada medida para limitar las descargas, emisiones y desechos. Para determinar si un conjunto de procedimientos, instalaciones y métodos de explotación constituyen la mejor tecnología disponible, tanto en general como en casos particulares, deberán tenerse especialmente en cuenta:
 - a. Los procedimientos, instalaciones o métodos de explotación comparables que se hayan experimentado con éxito recientemente;
 - b. Los avances tecnológicos y la evolución de la comprensión y conocimientos científicos;
 - c. La viabilidad económica de dicha tecnología;
 - d. Los plazos para la instalación tanto en las plantas nuevas como en las ya existentes;
 - e. La naturaleza y el volumen de las descargas y afluentes en cuestión;
 - f. Las tecnologías poco contaminantes o sin residuos.
2. De todo lo anterior se desprende que lo que se considere *mejor tecnología disponible* para un procedimiento particular evolucionará con el tiempo en función de los avances tecnológicos, de los factores económicos y sociales, así como de la evolución de la comprensión y los conocimientos científicos.

ANEXO II

Directrices para establecer las mejores prácticas medioambientales

1. Al elegir la combinación más adecuada de medidas que puedan constituir la mejor práctica medioambiental para casos particulares, deberán tenerse en cuenta las siguientes medidas escalonadas:
 - a. Ofrecer información y educar al público y a los usuarios sobre las consecuencias para el medio ambiente de la elección de determinadas actividades y productos, su utilización y su eliminación final;
 - b. Elaborar y aplicar códigos para una práctica medioambiental correcta que abarquen todos los aspectos de la vida de un producto;
 - c. Utilizar etiquetas en las que se informe a los usuarios de los riesgos para el medio ambiente relacionados con un producto, su utilización y su eliminación final;

- d. Poner a disposición del público sistemas de recogida y eliminación;
 - e. Reciclar, recuperar y reutilizar;
 - f. Aplicar instrumentos económicos a actividades, productos o grupos de productos;
 - g. Establecer un sistema de concesión de autorizaciones en el que se incluya una variedad de restricciones o la prohibición.
2. Para determinar la combinación de medida que constituye la mejor práctica medioambiental, tanto en general como en casos particulares, deberá tenerse especialmente en cuenta:
- a. El riesgo que represente para el medio ambiente:
 - i. El producto;
 - ii. La producción del producto;
 - iii. la utilización del producto;
 - iv. La eliminación final del producto;
 - b. La sustitución por procedimientos o sustancias menos contaminantes;
 - c. La escala de utilización;
 - d. Las ventajas o inconvenientes que los materiales o actividades sustitutivos puedan representar para el medio ambiente;
 - e. Los avances y la evolución en la comprensión y los conocimientos científicos;
 - f. Los plazos de aplicación;
 - g. Las consecuencias sociales y económicas;
3. De todo lo anterior se desprende que las mejores prácticas medioambientales para una fuente determinada variarán con el tiempo en función de los avances tecnológicos, los factores económicos y sociales, así como de la evolución en la comprensión y los conocimientos científicos.

ANEXO III

Directrices para establecer objetivos y criterios en materia de calidad del agua

Los objetivos y criterios en materia de calidad del agua:

- a. Tendrán en cuenta el objetivo de mantener y, cuando sea necesario, mejorar la calidad existente del agua;
- b. Estarán encaminadas a reducir las cargas medias de contaminación (en particular de sustancias peligrosas) a determinado nivel dentro de un plazo determinado;
- c. Tendrán en cuenta las exigencias específicas en materia de calidad del agua (agua para bebida no tratada, irrigación, etc.);
- d. Tendrán en cuenta las exigencias específicas relativas a las aguas sensibles y especialmente protegidas y a su medio ambiente, por ejemplo, los lagos y aguas freáticas;
- e. Se basarán en la aplicación de métodos de clasificación ecológica e índices de productos químicos para el examen a medio y largo plazo del mantenimiento y mejora de la calidad del agua;

- f. Tendrán en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos y las medidas de protección adicionales, basadas en los límites de emisión, que puedan ser necesarias en casos particulares.

ANEXO IV

Arbitraje

1. En el caso de que una controversia se someta a arbitraje con arreglo al apartado 2 del artículo 22 del presente Convenio, la parte o partes notificarán a la Secretaría el objeto de la controversia y harán constar, en particular, los artículos del presente Convenio cuya interpretación o aplicación se somete a arbitraje. La Secretaría enviará la información recibida a todas las Partes en el presente Convenio.
2. El tribunal de arbitraje estará compuesto por tres miembros. Tanto la parte o partes solicitantes como la otra parte o partes en la controversia nombrarán un árbitro, y los dos árbitros así nombrados designarán de mutuo acuerdo al tercer árbitro, que actuará como presidente del tribunal de arbitraje. Este último no podrá ser nacional de una de las partes en la controversia, ni tener su lugar de residencia en el territorio de una de esas partes, ni estar empleado por ninguna de ellas, ni haberse ocupado del caso en ninguna otra calidad.
3. Si no se hubiere designado al presidente del tribunal en el plazo de dos meses a partir de la designación del segundo árbitro, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, a petición de cualquiera de las partes en la controversia, lo designará en un nuevo plazo de dos meses.
4. Si una de las partes en la controversia no nombra un árbitro en el plazo de dos meses a partir de la recepción de la solicitud, la otra parte podrá informar de ello al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, que designará al presidente del tribunal de arbitraje en un nuevo plazo de dos meses. Tras su designación, el presidente del tribunal de arbitraje solicitará a la parte que no haya designado un árbitro que lo haga en el plazo de dos meses. Si no lo hiciera dentro de ese plazo, el presidente informará de ello al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, que procederá a esa designación en un nuevo plazo de dos meses.
5. El tribunal de arbitraje decidirá con arreglo al derecho internacional y a las disposiciones del presente Convenio.
6. Los tribunales de arbitraje constituidos según lo dispuesto en el presente Anexo elaborarán sus propios reglamentos.
7. Las decisiones del tribunal de arbitraje, tanto sobre el procedimiento como sobre el fondo, se tomarán por mayoría de sus miembros.
8. El tribunal podrá tomar todas las medidas procedentes para determinar los hechos.
9. Las partes en la controversia facilitarán el trabajo del tribunal de arbitraje y, en particular, recurriendo a todos los medios a su alcance:
 - a. Pondrán a su disposición todos los documentos, instalaciones e información necesarios;
 - b. Lo facultarán, cuando sea necesario, para que convoque a testigos o expertos y recabe su testimonio.

10. Las partes y los árbitros protegerán la confidencialidad de la información que reciban confidencialmente durante los procedimientos del tribunal de arbitraje.
11. El tribunal de arbitraje, a solicitud de una de las partes, podrá recomendar medidas provisionales de protección.
12. Si una de las partes en la controversia no comparece ante el tribunal de arbitraje o no defiende su postura, la otra parte podrá solicitar al tribunal que continúen los procedimientos y que dicte su decisión final. La ausencia de una parte o la abstención de una parte de defender su postura no constituirá impedimento alguno para el procedimiento.
13. El tribunal de arbitraje podrá entender y decidir sobre las reconvencciones que se deriven directamente del objeto de la controversia.
14. A menos que el tribunal de arbitraje determine lo contrario atendiendo a las circunstancias particulares del caso, los gastos del tribunal, incluida la remuneración de sus miembros, correrán a cargo de las partes en la controversia a partes iguales. El tribunal llevará un registro de todos sus gastos, y presentará a las partes un estado final de ellos.
15. Toda parte en el presente Convenio que tenga un interés de orden jurídico en el objeto de la controversia, y que pueda verse afectada por una decisión recaída en el asunto, podrá intervenir en el procedimiento con el consentimiento del tribunal.
16. El tribunal de arbitraje dictará su laudo en el plazo de cinco meses después de la fecha en la que se haya constituido, a menos que considere necesario ampliar el plazo por un período no superior a cinco meses.
17. El laudo del tribunal de arbitraje irá acompañado de una exposición de motivos. Será definitivo y vinculante para todas las partes en la controversia. El tribunal de arbitraje comunicará el laudo a las partes en la controversia y a la Secretaría. Esta enviará la información recibida a todas las Partes en el presente Convenio.
18. Cualquier controversia que pueda surgir entre las partes en relación con la interpretación o ejecución del laudo podrá ser sometida por cualquiera de las partes al tribunal de arbitraje que lo dictó o, si éste no pudiera entender en ese asunto, a otro tribunal de arbitraje constituido a tal efecto de la misma manera que el primero.

CONVENIO SOBRE LA PROTECCION DEL RIN⁵

Los Gobiernos de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, de la Confederación Suiza y la Comunidad Europea, Deseosos, con una visión global, de actuar en favor de un desarrollo sostenible del ecosistema del Rin habida cuenta de la riqueza natural del río, sus riberas y sus zonas aluviales;

Deseosos de consolidar su cooperación para proteger y mejorar el ecosistema del Rin;

Refiriéndose al Convenio de 17 de marzo de 1992 sobre la protección y el uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales así como al Convenio de 22 de septiembre de 1992 sobre protección del medio marino del Nordeste Atlántico;

Considerando la labor realizada en el marco del Acuerdo de 29 de abril de 1963 sobre la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación y del Acuerdo adicional de 3 de diciembre de 1976;

Considerando conveniente consolidar la mejora de la calidad del agua conseguida gracias al Convenio de 3 de diciembre de 1976 sobre la protección del Rin contra la contaminación química y al Programa de acción del Rin, de 30 de septiembre de 1987;

Conscientes de que el saneamiento del Rin es necesario también para proteger y mejorar el ecosistema del mar del Norte;

Conscientes de la importancia del Rin como vía navegable europea y por sus distintos usos,

Han convenido lo siguiente:

Artículo 1: Definiciones

Con arreglo al presente Convenio se entenderá por:

a) "Rin":

el Rin desde su salida del lago Inferior y, en los Países Bajos, los brazos Bovenrijn, Bijlands Kanaal, Pannerdensch Kanaal, IJssel, Nederrijn, Lek, Waal, BovenMerwede, Beneden-Merwede, Noord, Oude Maas, Nieuwe Maas y Scheur así como Nieuwe Waterweg hasta la línea de base con arreglo a la definición del artículo 5 en relación con el artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, Ketelmeer e IJsselmeer;

b) "Comisión":

la Comisión internacional para la protección del Rin (CIPR).

Artículo 2: Campo de aplicación

El campo de aplicación del presente Convenio incluye:

a) el Rin;

⁵ Firmado en Berna el 12 de abril de 1999. Texto disponible en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° L 289 de 16/11/2000 p. 31 – 37.

- b) las aguas subterráneas que interaccionan con el Rin;
- c) los ecosistemas acuáticos y terrestres que interaccionan con el Rin o cuya interacción con el Rin podría restablecerse;
- d) la cuenca hidrográfica del Rin, en la medida en que la contaminación por sustancias nocivas en la misma tiene efectos nocivos sobre el Rin;
- e) la cuenca hidrográfica del Rin cuando realiza una función importante en la prevención de crecidas y la protección contra las inundaciones a lo largo del Rin.

Artículo 3: Objetivos

Por el presente Convenio las Partes contratantes se proponen alcanzar los objetivos siguientes:

- 1) Lograr un desarrollo sostenible del ecosistema del Rin, en particular mediante:
 - a) la preservación y mejora de la calidad de las aguas del Rin, incluida la de los materiales en suspensión, los sedimentos y las aguas subterráneas, especialmente con medidas para:
 - prevenir, reducir o suprimir en la medida de lo posible la contaminación por sustancias nocivas y nutrientes de fuentes concretas (por ejemplo, industriales y urbanas), difusas (por ejemplo, fuentes agrarias y el tráfico), incluida la contaminación procedente de aguas subterráneas, así como la provocada por la navegación,
 - garantizar y aumentar la seguridad de las instalaciones y prevenir incidentes y accidentes;
 - b) la protección de poblaciones de organismos y la diversidad de especies, así como mediante la reducción de la contaminación por sustancias nocivas en los organismos;
 - c) la preservación, mejora y restauración de la función natural de las aguas; por medio de una gestión del caudal que tenga en cuenta el flujo natural de materias sólidas y que favorezca las interacciones entre el río, las aguas subterráneas y las zonas aluviales; mediante la preservación, protección y restablecimiento de las zonas aluviales como zonas de desbordamiento natural de las crecidas;
 - d) la preservación, mejora y restauración de los hábitats en el estado más natural posible para la fauna y flora silvestres del agua, los fondos y las riberas del río, así como en las zonas adyacentes, incluidas la mejora del hábitat de los peces y el restablecimiento de su libre circulación;
 - e) una gestión de los recursos hídricos responsable, respetuosa del medio ambiente y racional;
 - f) la consideración de los requisitos ecológicos a la hora de llevar a cabo medidas técnicas de acondicionamiento y aprovechamiento del curso de agua como, por ejemplo, medidas de protección contra las inundaciones, la navegación y la explotación hidroeléctrica.
- 2) Garantizar la producción de agua potable a partir de las aguas del Rin.
- 3) Aumentar la calidad de los sedimentos para poder derramar o esparcir materiales de dragado sin un impacto ambiental negativo.

- 4) Prevenir las crecidas y garantizar una protección contra las inundaciones en un contexto global habida cuenta de los requisitos ecológicos.
- 5) Contribuir al saneamiento del Mar del Norte en conexión con las demás actividades de protección de ese mar.

Artículo 4: Principios

A tal fin, las Partes contratantes se basan en los principios siguientes:

- a) principio de precaución;
- b) principio de acción preventiva;
- c) principio de corrección principalmente en el origen;
- d) principio de que quien contamina, paga;
- e) principio de no aumento de las perturbaciones;
- f) principio de compensación en caso de intervenciones técnicas importantes;
- g) principio de desarrollo sostenible;
- h) aplicación y desarrollo del estado de la técnica y de las prácticas más ecológicas;
- i) principio de no transferencia de la contaminación ambiental de un medio a otro.

Artículo 5: Compromisos de las Partes contratantes

Para realizar los objetivos mencionados en el artículo 3 y a la vista de los principios enumerados en el artículo 4, las Partes contratantes se comprometen a:

- 1) Estrechar su cooperación e informarse recíprocamente, en particular sobre las actividades realizadas en su territorio para proteger el Rin.
- 2) Ejecutar en su territorio los programas internacionales de medición y los estudios del ecosistema del Rin decididos por la Comisión, e informarla de los resultados obtenidos.
- 3) Realizar análisis para averiguar las causas y los responsables de la contaminación.
- 4) Realizar en su territorio con independencia de las demás Partes las actividades que consideren necesarias y conseguir como mínimo que:
 - a) el vertido de aguas residuales que pueda repercutir sobre la calidad de las aguas esté sometido a una autorización previa o a una reglamentación general que establezca límites de emisión;
 - b) los vertidos de sustancias peligrosas se vayan reduciendo hasta suprimirse;
 - c) se vigile el cumplimiento de las autorizaciones o las reglamentaciones generales, así como los vertidos;
 - d) las autorizaciones o reglamentaciones generales se comprueben y adapten con periodicidad si se producen avances importantes en el estado de la técnica que lo permitan o si el estado del medio receptor lo hace necesario;

- e) el riesgo de contaminación por incidentes o accidentes se reduzca al máximo por medio de reglamentaciones y que se adopten las disposiciones necesarias en caso de emergencia;
 - f) las intervenciones técnicas que puedan afectar gravemente al ecosistema se sometan a una autorización previa y a las obligaciones oportunas o a una reglamentación general.
- 5) Realizar en su territorio las actividades necesarias para poner en práctica las decisiones de la Comisión de conformidad con el artículo 11.
 - 6) Advertir sin demora, en caso de incidentes o accidentes cuyos efectos puedan suponer un riesgo para la calidad de las aguas del Rin o en caso de crecidas inminentes, a la Comisión y las Partes contratantes que puedan verse afectadas, según los planes de advertencia y alerta coordinados por la Comisión.

Artículo 6: Comisión

1. En la ejecución del presente Convenio, las Partes contratantes proseguirán su cooperación en el marco de la Comisión.
2. La Comisión tendrá personalidad jurídica. En el territorio de las Partes contratantes, disfrutará, en particular, de la capacidad jurídica que el Derecho nacional reconoce a las personas jurídicas. Estará representada por su presidente.
3. El Derecho vigente en la sede de la Comisión se aplicará a las cuestiones de legislación laboral y a las cuestiones sociales.

Artículo 7: Organización de la Comisión

1. La Comisión estará compuesta por las delegaciones de las Partes contratantes. Cada Parte contratante nombrará a sus delegados y entre ellos al jefe de la delegación.
2. Las delegaciones podrán recurrir al servicio de peritos.
3. Cada delegación ocupará la presidencia de la Comisión durante tres años de manera sucesiva entre cada delegación según el orden de las Partes contratantes que figura en el preámbulo. La delegación que ocupe la presidencia designará al presidente de la Comisión. El presidente no intervendrá como portavoz de su delegación.

Si una Parte contratante renuncia al ejercicio de la presidencia, ésta la ocupará la Parte contratante siguiente.

4. La Comisión elaborará su reglamento interno y financiero.
5. La Comisión decidirá medidas de organización interna, la estructura de trabajo que considere necesaria y el presupuesto anual de funcionamiento.

Artículo 8: Tareas de la Comisión

1. Para poder realizar los objetivos establecidos en el artículo 3, la Comisión realizará las tareas siguientes:

- a) preparar los programas internacionales de medición y los estudios del ecosistema del Rin y explotar sus resultados, si es necesario en cooperación con instituciones científicas;
 - b) elaborar propuestas de medidas individuales y programas de acción con inclusión, si procede, de instrumentos económicos y habida cuenta de los costes esperados;
 - c) coordinar los planes de advertencia y alerta de los Estados contratantes sobre el Rin;
 - d) analizar la eficacia de las actividades decididas, en particular sobre la base de los informes de las Partes contratantes y de los resultados de los programas de medición y de los estudios del ecosistema del Rin;
 - e) realizar otras tareas que puedan confiarle las Partes contratantes.
2. A tal fin, la Comisión adoptará decisiones de conformidad con los artículos 10 y 11.
 3. La Comisión presentará un informe de actividad anual a las Partes contratantes.
 4. La Comisión informará al público sobre el estado del Rin y los resultados de sus trabajos. Podrá elaborar y publicar informes.

Artículo 9: Asambleas plenarias de la Comisión

1. La Comisión se reunirá en una asamblea plenaria ordinaria una vez al año por convocatoria de su presidente.
2. El presidente convocará asambleas plenarias extraordinarias por iniciativa propia o a petición de dos delegaciones como mínimo.
3. El presidente propondrá el orden del día. Cada delegación tendrá derecho a solicitar la inclusión en el mismo de los puntos que quiera que se traten.

Artículo 10: Adopción de las decisiones de la Comisión

1. Las decisiones de la Comisión se adoptarán por unanimidad.
2. Cada delegación tendrá derecho a un voto.
3. Si las actividades que deben llevar a cabo las Partes contratantes con arreglo a la letra b) del apartado 1 del artículo 8 forman parte de las competencias de la Comunidad Europea, esta última ejercerá su derecho de voto con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que son Partes contratantes en el presente Convenio, no obstante lo dispuesto en el apartado 2. La Comunidad Europea no ejercerá su derecho de voto si los Estados miembros ejercen el suyo, y recíprocamente.
4. La abstención de una sola delegación no impedirá la unanimidad. Esta disposición no se aplicará a la delegación de la Comunidad Europea. La ausencia de una delegación equivale a una abstención.
5. El reglamento interno podrá prever un procedimiento escrito.

Artículo 11: Aplicación de las decisiones de la Comisión

1. La Comisión dirigirá a las Partes contratantes, en forma de recomendación, sus decisiones en relación con las medidas establecidas en la letra b) del apartado 1 del artículo 8, que se aplicarán con arreglo al Derecho interno de las Partes contratantes.
2. La Comisión podrá disponer que las Partes contratantes apliquen esas decisiones:
 - a) según un calendario;
 - b) de forma coordinada.
3. Las Partes contratantes informarán con periodicidad a la Comisión sobre:
 - a) las medidas legislativas, reglamentarias o de otro tipo que adopten con vistas a la aplicación de las disposiciones del presente Convenio sobre la base de las decisiones de la Comisión;
 - b) los resultados de las actividades realizadas con arreglo a la letra a);
 - c) los problemas que plantea la realización de las actividades a que se refiere la letra a).
4. Si una Parte contratante no puede poner en práctica las decisiones de la Comisión, total o parcialmente, informará de ello en un plazo determinado que la Comisión fijará en cada caso, y comunicará las razones de tal imposibilidad. Cada delegación podrá presentar una solicitud de consulta a la que habrá que responder en un plazo de dos meses.

Sobre la base de los informes de las Partes contratantes o de las consultas, la Comisión podrá decidir que se realicen actividades con objeto de impulsar la aplicación de las decisiones.
5. La Comisión elaborará una lista de las decisiones que ha remitido a las Partes contratantes. Las Partes contratantes completarán cada año la lista de la Comisión mediante la actualización del estado de aplicación de las decisiones de la Comisión, a más tardar dos meses antes de la asamblea plenaria de la Comisión.

Artículo 12: Secretaría de la Comisión

1. La Comisión contará con una secretaría permanente que realizará las tareas que le delegue la Comisión y estará dirigida por un jefe de secretaría.
2. Las Partes contratantes fijarán la sede de la secretaría.
3. La Comisión designará al jefe de la secretaría.

Artículo 13: Reparto de los gastos

1. Cada Parte contratante correrá con los gastos de su representación en la Comisión y de su estructura de trabajo, y cada Estado contratante asumirá los gastos de los estudios y actividades que se realicen en su propio territorio.
2. La distribución de los gastos correspondientes al presupuesto anual de funcionamiento entre las Partes contratantes quedará establecido en el reglamento interno y financiero de la Comisión.

Artículo 14: Cooperación con otros Estados, otras organizaciones y expertos externos

1. La Comisión cooperará con otras organizaciones intergubernamentales, que podrán ser destinatarias de sus recomendaciones.
2. La Comisión podrá reconocer como observadores a:
 - a) los Estados interesados por los trabajos de la Comisión;
 - b) las organizaciones intergubernamentales cuya labor guarde relación con el Convenio;
 - c) las organizaciones no gubernamentales, si se ven afectados sus campos de interés o sus actividades.
3. La Comisión intercambiará información con organizaciones no gubernamentales si se ven afectados sus campos de interés o sus actividades. La Comisión recabará, en particular, la opinión de esas organizaciones antes de deliberar sobre decisiones que puedan tener una repercusión importante sobre ellas, y las informará en cuanto se hayan adoptado tales decisiones.
4. Los observadores podrán comunicar a la Comisión datos o informes que presenten interés para los objetivos del Convenio. La Comisión podrá invitarlos a reuniones pero no tendrán derecho a voto.
5. La Comisión podrá decidir consultar a representantes especializados de organizaciones no gubernamentales reconocidas o a otros expertos, e invitarlos a sus reuniones.
6. El reglamento interno y financiero establecerá las condiciones de cooperación, admisión y participación.

Artículo 15: Lenguas de trabajo

Las lenguas de trabajo de la Comisión serán el alemán, el francés y el neerlandés. El reglamento interno y financiero establecerá las modalidades correspondientes.

Artículo 16: Solución de diferencias

1. En caso de diferencias entre las Partes contratantes sobre la interpretación o aplicación del Convenio, las Partes en litigio buscarán una solución a través de la negociación o por cualquier otro método de resolución de conflictos que consideren aceptable.
2. Si la controversia no puede resolverse de esta manera, se someterá, salvo si las Partes en conflicto disponen otra cosa, a solicitud de una de ellas, al arbitraje con arreglo al anexo del presente Convenio, que forma parte integrante del mismo.

Artículo 17: Entrada en vigor

Cada Parte contratante notificará al Gobierno de la Confederación Suiza la finalización de los procedimientos necesarios para la entrada en vigor del presente Convenio. El Gobierno de la Confederación Suiza confirmará la recepción de las notificaciones e informará asimismo a las demás Partes contratantes. El Convenio entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente a la recepción de la última notificación.

Artículo 18: Denuncia

1. Cuando expire el plazo de tres años después de su entrada en vigor, el presente Convenio podrá ser denunciado en cualquier momento por cada una de las Partes contratantes mediante declaración escrita dirigida al Gobierno de la Confederación Suiza.
2. La denuncia del Convenio surtirá efecto a finales del año siguiente al de su denuncia.

Artículo 19: Derogación y mantenimiento del Derecho vigente

1. Cuando entre en vigor el presente Convenio se derogarán, no obstante lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del presente artículo:
 - a) el Acuerdo de 29 de abril de 1963 sobre la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación;
 - b) el Acuerdo adicional de 3 de diciembre de 1976 al Acuerdo de 29 de abril de 1963 sobre la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación;
 - c) el Convenio de 3 de diciembre de 1976 sobre la protección del Rin contra la contaminación química.
2. Las decisiones, recomendaciones, valores límite y demás disposiciones adoptadas sobre la base del Acuerdo de 29 de abril de 1963 sobre la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación y el Acuerdo adicional de 3 de diciembre de 1976, así como del Convenio de 3 de diciembre de 1976 sobre la protección del Rin contra la contaminación química seguirán siendo aplicables sin ningún cambio en su naturaleza jurídica, si la Comisión no los deroga de forma explícita.
3. El reparto de los gastos correspondientes al presupuesto anual de funcionamiento establecido en el artículo 12 del Acuerdo de 29 de abril de 1963 sobre la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación, modificado por el Acuerdo adicional de 3 de diciembre de 1976, seguirá en vigor hasta que la Comisión establezca un reparto en el reglamento interno y financiero.

Artículo 20: Texto original y depósito

El presente Convenio, redactado en las lenguas alemana, francesa y neerlandesa, siendo los tres textos igualmente auténticos, se depositará en poder del Gobierno de la Confederación Suiza, que remitirá una copia certificada conforme a cada una de las Partes contratantes.

Hecho en Berna, el 12 de abril de 1999.

ANEXO: ARBITRAJE

1. A menos que las partes de la controversia dispongan lo contrario, el procedimiento de arbitraje se desarrollará con arreglo a lo dispuesto en el presente anexo.
2. El tribunal de arbitraje estará compuesto por tres miembros. Cada una de las partes de la controversia nombrará a un árbitro. Los dos árbitros nombrados de esta forma designarán de común acuerdo a un tercero que asumirá la presidencia del tribunal.

- Si al término de un plazo de dos meses a partir de la designación del segundo árbitro no hubiese sido designado el presidente del tribunal, el Presidente del Tribunal Internacional de Justicia procederá, a instancia de la parte más diligente, a designarlo en un nuevo plazo de dos meses.
3. Si en un plazo de dos meses desde la recepción de la petición prevista en el artículo 16 del Convenio, una de las partes de la controversia no hubiere designado al miembro del tribunal que le corresponde, la otra parte podrá recurrir al Presidente del Tribunal Internacional de Justicia, que designará al presidente del tribunal de arbitraje en un nuevo plazo de dos meses. Desde el momento de su nombramiento, el presidente del tribunal de arbitraje requerirá a la parte que no hubiere nombrado árbitro para que lo haga en un plazo de dos meses. Transcurrido este plazo, someterá el asunto al Presidente del Tribunal Internacional de Justicia, que procederá a dicha designación en un nuevo plazo de dos meses.
 4. Si en los casos previstos en los apartados anteriores el Presidente del Tribunal Internacional de Justicia tuviere algún impedimento o fuere nacional de una de las partes de la controversia, la designación del presidente del tribunal de arbitraje o el nombramiento del árbitro corresponderá al vicepresidente del tribunal o al miembro de mayor antigüedad del tribunal que no tenga impedimento alguno ni sea nacional de una de las partes en litigio.
 5. Las disposiciones precedentes se aplicarán por analogía para cubrir las vacantes.
 6. El tribunal de arbitraje decidirá con arreglo a las normas de Derecho internacional y, en particular, con arreglo a las disposiciones del Convenio.
 7. Las decisiones del tribunal de arbitraje, tanto en lo que se refiere al procedimiento como al fondo, se adoptarán por mayoría de votos de sus miembros, sin que la ausencia o la abstención de uno de los miembros del tribunal designado por las partes impidan a éste pronunciarse. En caso de empate, decidirá el voto del presidente. Las decisiones del tribunal serán vinculantes para las partes. Estas sufragarán los gastos del árbitro que hayan designado y compartirán a partes iguales los demás gastos. Sobre los demás aspectos, el tribunal de arbitraje establecerá su propio procedimiento.
 8. En caso de controversia entre dos Partes contratantes, de las cuales sólo una sea un Estado miembro de la Comunidad Europea, siendo a su vez Parte contratante, la otra Parte enviará el requerimiento a ese Estado miembro y a la Comunidad, que le notificarán conjuntamente, en un plazo de dos meses a partir de la recepción del requerimiento, si el Estado miembro, la Comunidad o el Estado miembro y la Comunidad se constituyen conjuntamente en partes de la controversia. A falta de esa notificación en dicho plazo, el Estado miembro y la Comunidad serán considerandos una misma y única parte de la controversia para la aplicación de lo dispuesto en el presente anexo. Lo mismo ocurrirá cuando el Estado miembro y la Comunidad se constituyan conjuntamente en partes de la controversia.

PROTOCOLO DE FIRMA

En el momento de la firma del Convenio sobre la protección del Rin, los jefes de delegación en el seno de la CIPR han convenido en lo siguiente:

- 1) El Convenio no afectará:

- a) al Convenio de 3 de diciembre de 1976 relativo a la protección del Rin contra la contaminación por cloruros;
 - b) al Canje de Notas de 29 de abril y 13 de mayo de 1983 con respecto a dicho Convenio, que entró en vigor el 5 de julio de 1985;
 - c) a la Declaración de 11 de diciembre de 1986 de los jefes de delegación de los Gobiernos que son Parte contratante en el Acuerdo de 29 de abril de 1963 sobre la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación;
 - d) al Protocolo adicional de 25 de septiembre de 1991 del Convenio de 3 de diciembre de 1976 relativo a la protección del Rin contra la contaminación por cloruros;
 - e) a la Declaración de 25 de septiembre de 1991 de los jefes de delegación de los Gobiernos que son Parte en el Acuerdo de 29 de abril de 1963 sobre la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación.
- 2) "Estado de la técnica" y "la mejor tecnología disponible" son expresiones sinónimas que deberán entenderse, al igual que la expresión "prácticas más ecológicas", con arreglo al Convenio sobre la protección del Rin con el sentido que reciben en el Convenio de 17 de marzo de 1992 sobre la protección y el uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales (anexos I y II) así como en el Convenio de 22 de septiembre de 1992 sobre protección del medio marino del Nordeste Atlántico (apéndice 1).
 - 3) Coblenza seguirá siendo la sede de la Comisión.
 - 4) En relación con la solución de diferencias entre Estados miembros de la Comunidad Europea que no impliquen a otro Estado, será de aplicación en el artículo 219 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Hecho en Berna, el 12 de abril de 1999.

TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA⁶

Las Repúblicas de Bolivia, de Brasil, de Colombia, de Ecuador, de Guyana, de Perú, de Surinam y de Venezuela.

CONSCIENTES de la importancia que para cada una de las Partes tienen sus respectivas regiones amazónicas como parte integrante de sus territorios,

ANIMADAS del común propósito de conjugar los esfuerzos que vienen emprendiendo, tanto en sus respectivos territorios como entre sí mismas, para promover el desarrollo armónico de la Amazonia, que permita una distribución equitativa de los beneficios de dicho desarrollo entre las Partes Contratantes, para elevar el nivel de vida de sus pueblos y a fin de lograr la plena incorporación de sus territorios amazónicos a las respectivas economías nacionales,

CONVENCIDAS de la utilidad de compartir las experiencias nacionales en materia de promoción del desarrollo regional,

CONSIDERANDO que para lograr un desarrollo integral de los respectivos territorios de la Amazonia es necesario mantener el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente,

CONSCIENTES de que tanto el desarrollo socio-económico como la preservación del medio ambiente son responsabilidades inherentes a la soberanía de cada Estado, y que la cooperación entre las Partes Contratantes servirá para facilitar el cumplimiento de estas responsabilidades, continuando y ampliando los esfuerzos conjuntos que están realizando en materia de conservación ecológica de la Amazonia,

SEGURAS de que la cooperación entre las naciones latinoamericanas en materias específicas que les son comunes contribuye al avance en el camino de la integración y solidaridad de toda la América Latina,

PERSUADIDAS de que el presente Tratado significa la iniciación de un proceso de cooperación que redundará en beneficio de sus respectivos países y de la Amazonia en su conjunto,

RESUELVEN SUSCRIBIR EL PRESENTE TRATADO:

Artículo I. Las Partes Contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los cursos naturales de esos territorios.

Parágrafo Unico: para tal fin, intercambiarán informaciones y concertarán acuerdos y entendimientos operativos, así como los instrumentos jurídicos pertinentes que permitan el cumplimiento de las finalidades del presente Tratado.

⁶ Firmado en Brasilia el 3 de julio de 1978; texto disponible en 1202 UNTS (United Nations Treaty Series) 1979

Artículo II. El presente Tratado se aplicará en los territorios de las Partes Contratantes en la Cuenca Amazónica, así como también en cualquier territorio de una Parte Contratante que, por sus características geográficas, ecológicas o económicas, se considere estrechamente vinculado a la misma.

Artículo III. De acuerdo con y sin detrimento de los derechos otorgados por actos unilaterales, de lo establecido en los tratados bilaterales entre las Partes y de los principios y normas del Derecho Internacional, las Partes Contratantes se aseguran mutuamente sobre la base de reciprocidad la más amplia libertad de navegación comercial en el curso del Amazonas y demás ríos amazónicos internacionales, observando los reglamentos fiscales y de policía establecidos o que se establecieren en el territorio de cada una de ellas. Tales reglamentos deberán, en lo posible, favorecer esa navegación y el comercio y guardar entre sí uniformidad.

Parágrafo Unico: el presente artículo no será aplicable a la navegación de cabotaje.

Artículo IV. Las Partes Contratantes proclaman que el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales en sus respectivos territorios es derecho inherente a la soberanía del Estado y su ejercicio no tendrá otras restricciones que las que resulten del Derecho Internacional.

Artículo V. Teniendo presente la importancia y multiplicidad de funciones que los ríos amazónicos desempeñan en el proceso de desarrollo económico y social de la región, las Partes Contratantes procurarán empeñar esfuerzos con miras a la utilización racional de los recursos hídricos.

Artículo VI. Con el objeto de que los ríos amazónicos constituyan un vínculo eficaz de comunicación entre las Partes Contratantes y con el Océano Atlántico, los Estados ribereños interesados en un determinado problema que afecte la navegación expedita emprenderán, según el caso, acciones nacionales, bilaterales o multilaterales para el mejoramiento y habilitación de esas vías navegables.

Parágrafo Unico: para tal efecto se estudiarán las formas de eliminar los obstáculos físicos que dificultan o impiden dicha navegación, así como los aspectos económicos y financieros correspondientes a fin de concretar los medios operativos más adecuados.

Artículo VII. Teniendo presente la necesidad de que el aprovechamiento de la flora y de la fauna de la Amazonia sea racionalmente planificada, a fin de mantener el equilibrio ecológico de la región y preservar las especies, las Partes Contratantes deciden:

- a) promover la investigación científica y el intercambio de informaciones y de personal técnico entre las entidades competentes de los respectivos países, a fin de ampliar los conocimientos sobre los recursos de la flora y de la fauna de sus territorios amazónicos y prevenir y controlar las enfermedades en dichos territorios;
- b) establecer un sistema regular de intercambio adecuado de informaciones sobre las medidas de conservación que cada Estado haya adoptado o adopte en sus territorios amazónicos, los cuales serán materia de un informe anual presentado por cada país.

Artículo VIII. 5 Las Partes Contratantes deciden promover la coordinación de los actuales servicios de salud de sus respectivos territorios amazónicos y tomar otras medidas que sean aconsejables,

con vistas a mejorar las condiciones sanitarias de la región y a perfeccionar los métodos tendientes a prevenir y combatir las epidemias.

Artículo IX. Las Partes Contratantes convienen en establecer estrecha colaboración en los campos de la investigación científica y tecnológica, con el objeto de crear condiciones más adecuadas para acelerar el desarrollo económico y social de la región.

Parágrafo Primero: para los fines del presente Tratado, la cooperación técnica y científica que será desarrollada entre las Partes Contratantes podrá asumir las siguientes formas:

- a) realización conjunta y coordinada de programas de investigación y desarrollo;
- b) creación y cooperación de instituciones de investigación o de centros de perfeccionamiento y producción experimental;
- c) organización de seminarios y conferencias, intercambio de informaciones y documentación, y organización de medios destinados a su difusión.

Parágrafo Segundo: las Partes Contratantes podrán, siempre que lo juzguen necesario y conveniente, solicitar la participación de organismos internacionales en la ejecución de estudios, programas y proyectos resultantes de las formas de cooperación técnica y científica definida en el Parágrafo Primero del presente Artículo.

Artículo X. Las Partes Contratantes coinciden en la conveniencia de crear una infraestructura física adecuada entre sus respectivos países, especialmente en los aspectos de transporte y comunicaciones. Por consiguiente, se comprometen a estudiar las formas más armónicas de establecer o perfeccionar las interconexiones viales de transportes fluviales, aéreos y de telecomunicaciones, teniendo en cuenta los planes y programas de cada país para lograr el objetivo prioritario de incorporar plenamente esos territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales.⁷

Artículo XI. Con el propósito de incrementar el empleo racional de los recursos humanos y naturales de sus respectivos territorios amazónicos, las Partes Contratantes concuerdan en estimular la realización de estudios y la adopción de medidas conjuntas tendientes a promover el desarrollo económico y social de esos territorios y a generar formas de complementación que refuercen las acciones previstas en los planes nacionales para los referidos territorios.

Artículo XII. Las Partes Contratantes reconocen la utilidad de desarrollar en condiciones equitativas y de mutuo provecho el comercio al por menor de productos de consumo local entre sus respectivas poblaciones amazónicas limítrofes, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales adecuados.

Artículo XIII. Las Partes Contratantes cooperarán para incrementar las corrientes turísticas, nacionales y de terceros países, en sus respectivos territorios amazónicos, sin perjuicio de las disposiciones nacionales de protección a las culturas indígenas y a los recursos naturales.

Artículo XIV. Las Partes Contratantes cooperarán en el sentido de lograr la eficacia de las medidas que se adopten para la conservación de las riquezas etnológicas y arqueológicas del área amazónica.

Artículo XV. Las Partes Contratantes se esforzarán en mantener un intercambio permanente de informaciones y colaboración entre sí y con los órganos de cooperación latinoamericanos, en las esferas de acción que se relacionan con las materias que son objeto de este Tratado.

Artículo XVI. Las decisiones y compromisos adoptados por las Partes Contratantes en la aplicación del presente Tratado no perjudicarán a los proyectos e iniciativas que ejecuten en sus respectivos territorios, dentro del respeto al Derecho Internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas.

Artículo XVII. Las Partes Contratantes podrán presentar iniciativas para la realización de estudios destinados a la concreción de proyectos de interés común, para el desarrollo de sus territorios amazónicos y en general que permitan el cumplimiento de las acciones contempladas en el presente Tratado.

Parágrafo Unico: las Partes Contratantes acuerdan conceder especial atención a la consideración de iniciativas presentadas por países de menor desarrollo que impliquen esfuerzos y acciones conjuntas de las Partes.

Artículo XVIII. Lo establecido en el presente Tratado no significará limitación alguna a que las Partes Contratantes concreten acuerdos bilaterales o multilaterales sobre temas específicos o genéricos, siempre y cuando no sean contrarios a la consecución de los objetivos comunes de cooperación en la Amazonia, consagrados en este instrumento.

Artículo XIX. Ni la celebración del presente Tratado, ni su ejecución tendrán efecto alguno sobre cualesquiera otros Tratados o Actos internacionales vigentes entre las Partes, ni sobre cualesquiera divergencia sobre límites o derechos territoriales que existan entre las Partes, ni podrá interpretarse o invocarse la celebración de este Tratado o su ejecución para alegar aceptación o renuncia, afirmación o modificación, directa o indirecta, expresa o tácita, de las posiciones e interpretaciones que sobre estos asuntos sostenga cada Parte Contratante.

Artículo XX. Sin perjuicio de que posteriormente se establezca la periodicidad más adecuada, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes realizarán reuniones cada vez que lo juzguen conveniente u oportuno, a fin de fijar las directrices básicas de la política común, apreciar y evaluar la marcha general del proceso de Cooperación Amazónica y adoptar las decisiones tendientes a la realización de los fines propuestos en este instrumento.

Parágrafo Primero: se celebrarán reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores por iniciativa de cualquiera de las Partes Contratantes siempre que cuente con el apoyo de por lo menos otros cuatro Estados Miembros.

Parágrafo Segundo: la primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores se celebrará dentro de los dos años siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente Tratado. La sede y la fecha de la primera reunión serán fijadas mediante acuerdo entre las Cancillerías de las Partes Contratantes.

Parágrafo Tercero: la designación del país sede de las reuniones obedecerá al criterio de rotación por orden alfabético.

Artículo XXI. Representantes diplomáticos de alto nivel de las Partes Contratantes se reunirán anualmente integrando el Consejo de Cooperación Amazónica con las siguientes atribuciones:

1. Velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades del Tratado.
2. Velar por el cumplimiento de las decisiones tomadas en las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores.
3. Recomendar a las Partes la conveniencia u oportunidad de celebrar reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y preparar la agenda correspondiente.
4. Considerar las iniciativas y proyectos que presenten las Partes y adoptar las decisiones que correspondan, para la realización de estudios y proyectos bilaterales o multilaterales cuya ejecución, cuando fuere el caso, estará a cargo de las Comisiones Nacionales Permanentes.
5. Evaluar el cumplimiento de los proyectos de interés bilateral y multilateral.
6. Adoptar sus normas de funcionamiento.

Parágrafo Primero: el Consejo podrá celebrar reuniones extraordinarias por iniciativa de cualquiera de las Partes Contratantes con el apoyo de la mayoría de las demás.

Parágrafo Segundo: la sede de las reuniones ordinarias se rotará por orden alfabético entre las Partes Contratantes.

Artículo XXII. Las funciones de Secretaría serán ejercidas pro-tempore por la Parte Contratante en cuyo territorio haya de celebrarse la siguiente reunión ordinaria del Consejo de Cooperación Amazónica.

Parágrafo Unico: la Secretaría pro-tempore enviará a las Partes la documentación pertinente.

Artículo XXIII. Las Partes Contratantes crearán Comisiones Nacionales Permanentes encargadas de la aplicación en sus respectivos territorios de las disposiciones de este Tratado, así como de la ejecución de las decisiones adoptadas por las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y por el Consejo de Cooperación Amazónica, sin perjuicio de otras actividades que les encomiende cada Estado.

Artículo XXIV. Siempre que sea necesario, las Partes Contratantes podrán constituir comisiones destinadas al estudio de problemas o temas específicos relacionados con los fines de este Tratado.

Artículo XXV. Las decisiones adoptadas en reuniones que se efectúen de conformidad con los Artículos XX y XXI, requerirán siempre del voto unánime de los Países Miembros del presente Tratado. Las Decisiones adoptadas en reuniones que se efectúen de conformidad con el Artículo XXIV requerirán siempre del voto unánime de los Países Participantes.

Artículo XXVI. Las Partes Contratantes acuerdan que el presente Tratado no será susceptible de reservas o declaraciones interpretativas.

Artículo XXVII. El presente Tratado tendrá duración ilimitada, y no estará abierto a adhesiones.

Artículo XXVIII. El presente Tratado será ratificado por las Partes Contratantes y los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Federativa del Brasil.

Parágrafo Primero: el presente Tratado entrará en vigor treinta días después de depositado el último instrumento de ratificación de las Partes Contratantes.

Parágrafo Segundo: la intención de denunciar el presente Tratado será comunicada por una Parte Contratante a las demás Partes Contratantes por lo menos noventa días antes de la entrega formal del instrumento de denuncia al Gobierno de la República Federativa del Brasil. Formalizada la denuncia, los efectos del Tratado cesarán para la Parte Contratante denunciante, en el plazo de un año.

Parágrafo Tercero: el presente Tratado será redactado en los idiomas español, holandés, inglés y portugués, haciendo todos igualmente fe.

En Fe de lo cual los Cancilleres que suscriben firmaron el presente Tratado.

Hecho en la ciudad de Brasilia, el 3 de julio de 1978 y quedará depositado en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, que facilitará copias auténticas a los demás países firmantes.

TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA⁷

Los Gobiernos de las Repúblicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, representados en la I Reunión Extraordinaria de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata, realizada en Brasilia el 22 y 23 de abril de 1969,

CONVENCIDOS de la necesidad de aunar esfuerzos para el debido logro de los propósitos fundamentales señalados en la Declaración Conjunta de Buenos Aires de 27 de febrero de 1967 y en el Acta de Santa Cruz de la Sierra de 20 de mayo de 1968 y animados de un firme espíritu de cooperación y solidaridad;¹

PERSUADIDOS de que la acción mancomunada permitirá el desarrollo armónico y equilibrado así como el óptimo aprovechamiento de los grandes recursos naturales de la región y asegurará su preservación para las generaciones futuras a través de la utilización racional de esos recursos;

CONSIDERANDO Asimismo que los Cancilleres han aprobado un estatuto para el Comité Intergubernamental Coordinador de los países de la Cuenca del Plata;

DECIDIERON Suscribir el presente Tratado para afianzar la institucionalización del sistema de la Cuenca del Plata y, a ese fin, designaron sus plenipotenciarios, que convinieron lo siguiente:

Artículo I. Las partes contratantes convienen en mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable.

Parágrafo único. A tal fin, promoverán en el ámbito de la Cuenca la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios y que propendan a:

- a) la facilitación y asistencia en materia de navegación;
- b) la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo;
- c) la preservación y el fomento de la vida animal y vegetal;
- d) el perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones;^{**}
- e) la complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca;
- f) la complementación económica de áreas limítrofes;
- g) la cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades;
- h) la promoción de otros proyectos de interés común y en especial aquellos que tengan relación con el inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área;
- i) el conocimiento integral de la Cuenca del Plata.

⁷ Brasilia, 23 de abril de 1960, texto disponible en 875 UNTS (United National Treaty Series) 1972.

Artículo II. Los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Cuenca del Plata se reunirán una vez por año, en fecha que será sugerida por el Comité Intergubernamental Coordinador, a fin de trazar directivas básicas de política común para el logro de los propósitos establecidos en este Tratado; apreciar y evaluar los resultados obtenidos; celebrar consultas sobre la acción de sus respectivos gobiernos en el ámbito del desarrollo multinacional integrado de la Cuenca; dirigir la acción del Comité Intergubernamental Coordinador y, en general, adoptar las providencias necesarias para el cumplimiento del presente Tratado a través de las realizaciones concretas que él demande.

Parágrafo 1. Los Ministros de Relaciones Exteriores podrán reunirse en sesión extraordinaria, previa convocatoria efectuada por el Comité Intergubernamental Coordinador a solicitud de por lo menos tres de las partes contratantes.

Parágrafo 2. Si excepcionalmente el Ministro de Relaciones Exteriores de una de las partes contratantes no pudiera concurrir a una reunión, ordinaria o extraordinaria, se hará representar por un delegado especial.

Parágrafo 3. Las decisiones tomadas en reuniones efectuadas de conformidad con este artículo requerirán siempre el voto unánime de los cinco países.

Artículo III. Para los efectos del presente Tratado, el Comité Intergubernamental Coordinador es reconocido como el órgano permanente de la Cuenca, encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata y de la asistencia técnica y financiera que organice con el apoyo de los organismos internacionales que estime convenientes, y ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores.⁵

Parágrafo 1. El Comité Intergubernamental Coordinador se regirá por el estatuto aprobado en la II Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 18 al 20 de mayo de 1968.⁶

Parágrafo 2. En reunión extraordinaria, a tal fin especialmente convocada, los Ministros de Relaciones Exteriores podrán, siempre con el voto unánime de los cinco países, reformar el estatuto del Comité Intergubernamental Coordinador.

Artículo IV. Sin perjuicio de las disposiciones internas de cada país, serán órganos de cooperación y asesoramiento de los gobiernos las comisiones o secretarías nacionales constituidas de acuerdo con la Declaración Conjunta de Buenos Aires. Tales comisiones o secretarías podrán establecer contactos bilaterales, obedeciendo siempre a los criterios y normas de los países interesados, manteniendo debidamente informado, cuando sea el caso, al Comité Intergubernamental Coordinador.

Artículo V. La acción colectiva entre las partes contratantes deberá desarrollarse sin perjuicio de aquellos proyectos y empresas que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, dentro del respeto al derecho internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas.

Artículo VI. Lo establecido en el presente Tratado no inhibirá a las partes contratantes para concluir acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales, encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la Cuenca.

Parágrafo 2. Mientras las partes contratantes procedan a la ratificación del presente Tratado y al depósito de los instrumentos de ratificación, en la acción multinacional emprendida para el desarrollo de la Cuenca del Plata, se sujetarán a lo acordado en la Declaración Conjunta de Buenos Aires y en el Acta de Santa Cruz de la Sierra.

Parágrafo 3. La intención de denunciar el presente Tratado será comunicada por una parte contratante a las demás partes contratantes por lo menos noventa días antes de la entrega formal del instrumento de denuncia al Gobierno de la República Federativa del Brasil. Formalizada la denuncia, los efectos del Tratado cesarán, para la parte contratante denunciante, en el plazo de un año.

Artículo VII. El presente Tratado se denominará Tratado de la Cuenca del Plata y tendrá duración ilimitada.

Artículo VIII. El presente Tratado será ratificado por las partes contratantes y los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Federativa del Brasil.

Parágrafo 1. El presente Tratado entrará en vigor treinta días después de depositados los instrumentos de ratificación de todas las partes contratantes.

En fe de lo cual, los infraescritos plenipotenciarios, después de haber depositado sus plenos poderes, que se han encontrado en buena y debida forma, firman el presente Tratado.

Hecho en la ciudad de Brasilia, a los veintitrés días del mes de abril del año mil novecientos sesenta y nueve, en un solo ejemplar, en los idiomas español y portugués, que quedará depositado en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, el cual expedirá copias autenticadas a los países signatarios.

PROTOCOLO ESPECÍFICO ADICIONAL SOBRE RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS ENTRE LA REPÚBLICA DE CHILE Y LA REPÚBLICA ARGENTINA⁸

El Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina, en adelante “las Partes”;

Teniendo en cuenta lo previsto por el Artículo II, punto 3, del Tratado entre la República de Chile y la República Argentina sobre Medio Ambiente del 02 de agosto de 1991 y lo establecido en el Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrográficas, del 26 de junio de 1971; y

Con el objeto de establecer reglas sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos calificados como prioritarios por ambas Partes;

Acuerdan lo siguiente:

Artículo 1

Las Partes convienen en que las acciones y programas relativas al aprovechamiento de recursos hídricos compartidos se emprenderán conforme al concepto de manejo integral de las cuencas hidrográficas.

El aprovechamiento de los recursos hídricos en el territorio de una de las Partes, pertenecientes a una cuenca común, no deberá causar perjuicios a los recursos hídricos compartidos, a la cuenca común o al medio ambiente.

Artículo 2

Las Partes aceptan los aprovechamientos existentes a la fecha del presente Protocolo.

Sin perjuicio de lo anterior, reconocen la necesidad de que dichos aprovechamientos sean tomados en consideración en las acciones y programas que se emprendan en la cuenca a que pertenezcan, a fin de asegurar la eficacia de su operación y la armonía con el resto de las obras que se programen.

Artículo 3

Las Partes concertarán sus posiciones en los procesos negociadores que se desarrollen en foros multilaterales sobre los temas objeto del presente Protocolo.

Artículo 4

Las Partes, para todos los efectos del presente Protocolo, entienden como recurso hídrico compartido el agua que escurriendo en forma natural cruza o coincide total o parcialmente con el límite internacional terrestre argentino - chileno.

⁸ Firmado en Buenos Aires el 2 de agosto de 1991, texto disponible en Decreto No 67 del 16 de enero de 1992. Diario Oficial de 14 de abril de 1993.

Artículo 5

Las acciones y programas de aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos se efectuarán en forma coordinada o conjunta a través de planes generales de utilización.

Artículo 6

Las Partes establecen un Grupo de Trabajo, en el marco de la Subcomisión de Medio Ambiente, para determinar y priorizar los recursos hídricos compartidos y elaborar los planes generales de utilización.

Artículo 7

Las Partes llevarán a cabo programas de estudios conjuntos o coordinados de las poblaciones hidrobiológicas comunes y asociadas, con el objeto de realizar acciones de conservación que tiendan a su aprovechamiento racional.

Para introducir especies hidrobiológicas a los recursos hídricos compartidos, se deberá realizar estudios de impacto ambiental que incluyan la aplicación de normas correctivas, si correspondiere.

Artículo 8

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.
- b) Organización de seminarios, simposios y encuentros bilaterales de científicos, técnicos y expertos.
- c) Otras acciones que puedan ser acordadas en el curso de la aplicación del presente Protocolo.

Artículo 9

Los planes generales de utilización serán elevados a la consideración de los respectivos Gobiernos a través de la Subcomisión de Medio Ambiente.

Artículo 10

El presente Protocolo entrará en vigor cuando las partes se comuniquen, por la vía diplomática, el cumplimiento de los respectivos requerimientos legales de aprobación. Tendrá duración indefinida, pudiendo ser denunciado por cualquiera de las Partes mediante notificación por la vía diplomática realizada con un preaviso de seis meses. La denuncia no afectará la continuación hasta su terminación de las acciones iniciadas durante su vigencia.

Anexo 2

Algunos lineamientos para la elaboración de un plan de manejo integrado de cuencas compartidas

Con el fin de brindar una idea concreta del manejo integrado de una cuenca compartida, se presenta a continuación algunos lineamientos para la elaboración de un plan.

Creación de una comisión para la cuenca

Lo primero que se debe hacer es establecer un organismo de coordinación, que se podría conocer como comisión o agencia de cuenca, que sería el responsable de coordinar y concertar las acciones de todos los involucrados para gestionar la cuenca en forma conjunta. Esta comisión debe contar con una unidad técnica (UT), cuya tarea principal será la elaboración y seguimiento del plan de manejo de la cuenca. La Comisión estará integrada por usuarios, autoridades nacionales y regionales, gobiernos locales y comunidades, juntas de vecinos y otros, donde habrá representación igualitaria por país en cada uno de los sectores sociales señalados.

La comisión o agencia debe coordinar con instituciones regionales, nacionales, provinciales o departamentales y con las locales con competencia o responsabilidad en temas relacionados con la cuenca, tales como: ordenamiento territorial, autoridad ambiental, autoridad de aguas, municipios, turismo y otros.

Durante el proceso de desarrollo del plan estratégico de manejo de la cuenca se deberá redactar el convenio para crear el organismo o comisión citada y por supuesto todo lo correspondiente a la reglamentación, roles y funcionamientos en general de la comisión o agencia de la cuenca.

Principios del plan

El plan debe realizarse bajo los principios del desarrollo sostenible, lo que implica manejar en forma equilibrada los tres pilares: social, ambiental y económico, como está expresado correctamente en la ALIDES con "...respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras." Las acciones y actividades deben "...garantizar los diversos usos de los recursos hídricos en calidad y cantidad." El plan debe ser un instrumento flexible, dinámico y evolutivo.

Requisitos básicos para la ejecución del plan

Durante la ejecución del plan deben cumplirse durante todo el período, al menos, los siguientes requisitos:

- Coordinación y concertación de políticas sectoriales e intersectoriales existentes.
- Establecimiento de mecanismos de información y consenso entre instituciones públicas y privadas con acción o domicilio en la cuenca.
- Alto grado de representatividad, en particular de los habitantes y de los usuarios de los recursos hídricos.

- Compromiso financiero claro y constatable, incluido en los presupuestos nacionales, regionales y locales.
- Sistemas participativos de vigilancia y seguimiento.
- Evaluación permanente y regularizada del Plan.

Diagnóstico y línea base

Los elementos fundamentales de este diagnóstico serán los componentes fundamentales del ciclo hidrológico y las variables sociales y económicas que presenta la cuenca en cuestión:

- Determinación del área de la cuenca.
- Capacidad y uso del suelo.
- Mapeo del sistema de afluentes del cuerpo principal.
- Comportamiento climático.
- Localización de centros de población.
- Localización de principales actividades productivas.
- Usos del agua: localizados y cuantificados.
- Determinación de amenazas naturales y mapa de riesgos.
- Situación socioeconómica de la población (acceso a agua potable).
- Estado de los recursos naturales.
- Calidad de aguas e impacto por contaminación.
- Sistemas productivos agrícolas y conservación de suelos.
- Marco normativo e institucional.

Dado que se trata del manejo de una cuenca en la que interviene más de un país y que por lo tanto, lo que uno de ellos haga afecta al otro u otros resulta imperativo establecer una línea base del estado de la cuenca, lo que significa que el primer diagnóstico debe servir no solamente para sentar las bases del plan de manejo sino para establecer dicha línea y las proyecciones que de ella se derivan, que será el objeto del monitoreo permanente.

Plan estratégico

Disponer de un conjunto de objetivos y metas de largo plazo es una tarea de vital importancia para el manejo integrado de cuencas multinacionales. Los objetivos y metas deben dar el marco a todas las acciones que se requieren para un manejo integrado de cuencas y establecer un conjunto de áreas prioritarias, territoriales y temáticas, que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, y que centren los esfuerzos en aquellas acciones capaces de desarrollar procesos continuos de gestión y dar sostenibilidad a las acciones. El planeamiento estratégico es un instrumento indispensable para lograr este propósito.

El planeamiento estratégico permitirá además establecer un balance entre las tareas urgentes que demanda la población y aquellas que tienen que ver con la construcción de un proceso de desarrollo, generalmente de plazo más amplio, por lo que se requiere elaborar u obtener la siguiente información:

- Estudio del balance hídrico de la cuenca.
- Potencialidad económica de los recursos hídricos: energía, recreación, turismo, pesca, acuicultura, transporte, agricultura, industria, uso domiciliario y otros.

- Plan de ordenamiento territorial.
- Recuperación y conservación de recursos naturales: biodiversidad, bosques, agua y suelos.
- Prevención de desastres naturales.
- Mitigación de la contaminación (aguas residuales) y la erosión.
- Acceso al recurso hídrico para los distintos usos.
- Sistemas productivos.
- Política de inversiones.
- Sistemas de monitoreo de calidad y cantidad de las aguas en la cuenca.

En la región centroamericana, con excepción de la cuenca del río Lempa, las cuencas compartidas son básicamente rurales¹, por lo que solamente se brindarán elementos relacionados con el sector agrícola:

- Valoración económica de la pérdida de suelos fértiles, tanto las directas como las provocadas por la erosión.
- Evaluación de los impactos económicos y en la salud por el uso de agroquímicos.
- Investigación de técnicas de agricultura de laderas de alta productividad y mínima erosión.
- Desarrollar un sistema de intercambio de experiencias “campesino a campesino”², con apoyo técnico para la difusión de prácticas agrícolas sostenibles.
- Impulsar sistemas agroforestales y silvopastoriles, con producción de alta calidad ambiental.
- Dar apoyo técnico para la transformación productiva.
- Desarrollar sistemas de comercialización y mercadeo de productos de alta calidad ambiental.

Vulnerabilidad

La vulnerabilidad de los sistemas ecológicos y de las poblaciones de más escasos recursos, se muestra en toda su crudeza en todos los desastres que han impactado al mundo y en concreto a Centroamérica. Poblados enteros han desaparecido debido a inundaciones, terremotos y deslizamientos. Ecosistemas únicos han desaparecido o se han visto seriamente dañados por los mismos fenómenos. El mal uso de los suelos, la deforestación y la nula planificación territorial se añan a la fuerza de la naturaleza para multiplicar la dimensión de los desastres. Una gestión integrada de cuencas que no considere la vulnerabilidad no puede concebirse después de las catástrofes sufridas en Centroamérica.

Conociéndose la correlación existente entre agua, deslizamientos, árboles, y la ubicación de las poblaciones en la provocación de desastres, es obligatorio contar con sistemas de prevención de catástrofes naturales y humanas y con una organización social capaz de instrumentarlos, mitigarlos y reducir su impacto en caso de no poderse evitar.

Es por ello que las siguientes acciones se muestran como necesarias a la hora de incorporar el factor vulnerabilidad de la cuenca en la gestión integrada:

- Elaborar un mapa de vulnerabilidad de la cuenca
- Determinar las zonas de mayor riesgo

¹ Se debe recordar que Managua está en la cuenca del río San Juan, pero independientemente de ello, la mayor cantidad del territorio de la cuenca es de características rurales.

² Similar a los que se desarrollan en México y Nicaragua.

- Detectar obras de prevención para las áreas de mayor riesgo
- Promover planes de prevención y mitigación de desastres en las comunidades de la cuenca
- Diseñar un sistema comunitario de alerta temprana
- Introducir normas de vulnerabilidad en la planificación territorial

Género

La realidad enseña que por la división del trabajo en el seno de las familias, las mujeres y los niños sufren mayores impactos en su salud por la falta de agua potable en sus hogares. Por un lado las mujeres, por lo general, tienen un contacto permanente con el agua por sus obligaciones hogareñas, generalmente no compartidas por el hombre; también son las responsables de transportar el agua para cumplir con esas mismas obligaciones. Pero es precisamente esta situación la que determina valoraciones distintas del manejo del recurso hídrico y principalmente de la cantidad que se puede disponer para uso domiciliario.

- Realizar un estudio diferenciado, por sexo y edad, de la morbilidad de origen hídrico.
- Estudiar las repercusiones en el hogar, particularmente en la mujer, de la falta de servicio intradomiciliario de agua potable.
- Repercusión en la salud familiar por la no adecuada disposición de aguas domiciliarias y de excretas.
- Determinar los instrumentos que garanticen la participación real de la mujer en la gestión de cuencas.
- Diseñar un programa de educación en género.

Descentralización

La manera más adecuada de garantizar a los actores civiles un poder real en la toma de decisiones es por medio de la descentralización de la gestión de cuencas, concediéndoles parte importante de la gestión, de manera tal que aquello que puede ser ejecutado con mayor eficacia por los gobiernos locales no debe estar bajo la tutela de las instancias centrales o regionales. Además, y como es obvio, cuanto más cercanas estén las instancias de decisión a la población más acceso tendrán los ciudadanos a ellas.

La Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce recomendó que los procesos de decisión, la ejecución de proyectos y el funcionamiento de los servicios de agua potable deben ser descentralizados al más bajo nivel que se puede realizar dichas tareas, teniendo en cuenta que las cuencas hidrográficas constituyen el marco más adecuado de referencia para la gestión de los recursos hídricos. Las administraciones locales, las organizaciones comunitarias y los proveedores privados de servicios, cuando sea el caso, deben ser los gestores y prestadores de servicio a nivel local y esto requiere adoptar la legislación y los mecanismos financieros adecuados para dotarlos de las facultades y los medios necesarios para ejercer dichas funciones. La descentralización debe estar complementada con medidas dirigidas a mejorar la gestión de las administraciones locales y para atribuirles autonomía en la recaudación y retención de impuestos.

Oficina Regional para Mesoamérica
Apdo. Postal 146-2150
Moravia, San José,
Costa Rica
Tel: (506) 241-0101
Fax: (506) 240-9934
Email: mesoamerica@iucn.org
www.iucn.org/mesoamerica



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo