



Gobernanza de Aguas Compartidas

Aspectos Jurídicos e Institucionales

Grethel Aguilar y Alejandro Iza



UICN Serie de Política y Derecho Ambiental No. 58 rev.

Gobernanza de Aguas Compartidas

Aspectos Jurídicos e Institucionales

Gobernanza de Aguas Compartidas

Aspectos Jurídicos e Institucionales

Grethel Aguilar y Alejandro Iza



La designación de entidades geográficas y la presentación del material en este libro no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UICN o del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica 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.

Los puntos de vista que se expresan en esa publicación no reflejan necesariamente los de la UICN ni los del BMZ.

Esta publicación ha sido posible gracias a la generosidad del BMZ.

Publicado por: UICN, Gland, Suiza en colaboración con el Centro de Derecho Ambiental de la UICN, Bonn, Alemania

Derechos reservados: © 2009 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 Iza (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas. Aspectos Jurídicos e Institucionales*. UICN, Gland, Suiza. x + 240 pp.

ISBN: 978-2-8317-1078-5

Diagramado por: medienwerkstatt hoppe, Sinzig

Fotografías de la cubierta: Taco Anema

Collage de la cubierta: magoodesign · Markus Kahlenberg

Impreso por: Druckerei Gerhards GmbH Bonn, Germany

Disponible en: Servicio de publicaciones de la UICN
Rue Mauverney 28
1196 Gland, Suiza
Tel: +41 (22) 999 0000
Fax: +41 (22) 999 0010
books@iucn.org
www.iucn.org/bookstore

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

El texto de este libro fue impreso en papel Novatech 90 g/m² hecho de materias primas provenientes de bosques manejados en forma responsable.

Índice

Agradecimientos	vii
Prólogo	ix
Introducción	1
Preguntas clave.....	5
Capítulo 1 El espacio en movimiento.....	9
1.1 Componentes del espacio.....	9
1.1.1 Cuenca hidrográfica.....	9
1.1.2 Elementos de una cuenca.....	11
1.1.3 Acuíferos	12
1.1.4 Zona marino-costera.....	12
1.1.5 Ciclo hidrológico	13
1.2 Cuencas compartidas, transfronterizas e internacionales	13
1.3. Ámbito de aplicación del concepto de cuenca compartida.....	20
Capítulo 2 De principios a herramientas	23
2.1 Fuentes del Derecho Internacional relacionado con el agua	23
2.2 Teorías sobre el uso de las aguas de las cuencas compartidas	25
2.3 Principios generales del Derecho Internacional de aguas	25
2.4 Facultades y deberes de los Estados	28
Capítulo 3 De acuerdo con los acuerdos.....	35
3.1 Contexto global	35
3.2 Tratados y convenios relativos a cuencas compartidas.....	39
3.2.1 África	41
3.2.2 América	46
3.2.3 Asia.....	48
3.2.4 Europa.....	50
3.3 Acuíferos Transfronterizos	56
3.4 Otras alternativas para la gobernanza de aguas compartidas	61
Capítulo 4 Repensando las instituciones.....	65
4.1 Marco institucional para la gestión de aguas compartidas.....	65
4.2 Gestión integrada de cuencas compartidas	76
4.3 Descentralización institucional	76
4.4 Solución de controversias	78

Capítulo 5 La dinámica del cambio.....	85
5.1 Negociación y toma de decisiones	85
5.2 Participación pública	89
5.3 Gobernanza ambiental descentralizada	90
5.4 Evaluación del impacto ambiental.....	93
5.5 Conservación de los ecosistemas.....	99
Capítulo 6 Casos relevantes.....	107
6.1 Caso del río Oder	107
6.2 Caso del lago Lanós.....	108
6.3 Caso del delta del río Helmand	110
6.4 Caso del río Lauca.....	111
6.5 Caso del hundimiento del río Danubio (<i>Donauversinkung</i>).....	113
6.6 Caso Gabcikovo-Nagymaros	116
6.7 Caso relativo a la isla de Kasikili/Sedudu.....	117
6.8 Caso de las Plantas de Producción de Pasta Celulosa en el Río Uruguay.....	119
6.9 Caso del Río San Juan	122
Respuestas breves.....	127
Conclusión	141
Bibliografía	145
Anexo I Lineamientos básicos para la búsqueda de consensos y acuerdos.....	153
Anexo II Tratados e instrumentos relativos a aguas compartidas	159

Agradecimientos

Agradecemos a las siguientes personas por los aportes realizados en la preparación y edición final de este libro:

Al Dr. Nicolás Boeglin, Profesor de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de Universidad de Costa Rica (UCR), y a la Dra. María Alejandra Cousido, directora del Instituto de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Quilmes, Argentina, por su colaboración en el análisis de los casos del Río San Juan y Uruguay respectivamente.

A la M.Sc. Tania Rodríguez Echavarría, interesada en el estudio de los procesos de cooperación transfronteriza para la gestión compartida de recursos naturales, por sus aportes sobre la gobernanza ambiental descentralizada.

Al M.Sc. Juan Carlos Sánchez Ramírez, oficial legal del Centro de Derecho Ambiental de la UICN, por su análisis sobre otras alternativas para la gobernanza de aguas y su apoyo en la preparación de la edición final de este libro.

A la Unidad de Gestión del Agua y en especial a su Coordinadora, la M.Sc. Rocío Córdoba Muñoz de la UICN Mesoamérica por su compromiso y dedicación para la realización de esta obra.

Nuestro reconocimiento al Ministro Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) por su colaboración para la publicación de esta obra.

Bonn, Alemania y San José, Costa Rica

Junio de 2009

Prólogo

La gestión de una cuenca hidrográfica compartida se asienta en un complejo entramado de organismos e instituciones públicas con competencias jurídicas y administrativas de diversa índole.

Si se considera que una gran parte de los problemas de gestión de una cuenca son producto de la falta de coordinación entre distintas instituciones aparece como clara la necesidad de diálogo y entendimiento de todos los niveles de administración involucrados incluyendo las autoridades locales y la sociedad civil y esto, al menos, entre dos Estados cuando se está en presencia de una cuenca compartida.

Implementar soluciones para la mejora de la gestión del agua, incluyendo el acceso al agua potable, debe tener una dimensión nacional e internacional (incluyendo la regional), toda vez que muchos de los cuerpos de agua de los que dependen sociedades enteras son transfronterizos.

La vigencia de la soberanía nacional se manifiesta en la gestión de cuencas compartidas en donde todavía resta mucho por hacer en materia de cooperación y gestión conjunta siguiendo los principios del desarrollo sostenible, del enfoque por ecosistemas y de una gobernanza efectiva. Hasta tanto no se implemente una gestión conjunta, las poblaciones más vulnerables continuarán sufriendo los efectos negativos de un manejo ineficiente del agua.

Resulta necesario entonces elucidar estrategias más efectivas, como también políticas e instrumentos jurídicos que promuevan una gobernanza conjunta de cuencas transfronterizas, de forma tal que se conserve la calidad del agua, se establezcan los caudales ambientales para que los ecosistemas continúen prestando sus servicios esenciales, se utilicen en general los recursos en forma más racional, y se desarrolle en forma sostenible y holística la cuenca hidrográfica.

La gestión integral del agua es reconocida hoy en día por gran parte de la comunidad internacional como un componente esencial de una estrategia global para mejorar la distribución del agua y como pilar fundamental para potenciar el desarrollo económico y social. Dicha gestión exige, entre otras, un marco adecuado para asentar las bases y promover la cooperación entre Estados.

Dentro de dicho marco, el Derecho Internacional define sus contornos y hace operativo el concepto de gobernanza, a través de la codificación de sus principios, especificando deberes y obligaciones y facilitando su cumplimiento. Más allá de la imposición de reglas y estándares, el derecho debe servir como una guía para orientar la conducta de los miembros de la colectividad y para forjar principios que orienten las relaciones de los diferentes actores en la gestión de las aguas y en la gobernanza de las cuencas compartidas.

En ese contexto, la Unión Mundial para la Naturaleza se complace en presentar la versión revisada de su publicación *Gobernanza de las Aguas Compartidas: Aspectos Jurídicos e Institucionales*. Ella es fruto de la cooperación entre el Centro de Derecho Ambiental y la Oficina Regional para Mesoamérica y surge de la necesidad de continuar promoviendo el dialogo entre diferentes actores y la reflexión en torno a las complejidades inherentes a la gobernanza del agua, así como la de

promover la reflexión en torno a la búsqueda de consensos y negociación de acuerdos que permitan una gestión efectiva del agua en un contexto transfronterizo.

El libro, al igual que su antecesor, está destinado no solamente al abogado sino que pretende apoyar al técnico no experto en cuestiones jurídicas en el desarrollo de sus actividades de gestión de aguas compartidas y acercarlo a una realidad cual es la de las leyes, los acuerdos, los tratados e instituciones en su dimensión internacional. Dentro de ese acercamiento, en esta segunda edición se avanza en el concepto de gobernanza de aguas compartidas y se exploran nuevas modalidades y alternativas de cooperación interestatal e institucional que se van abriendo camino en la práctica.

Tomando como punto de partida al Derecho Internacional, el libro pretende explicar cómo los principios y tratados constituyen un vehículo para la buena gobernanza, la gestión de las aguas compartidas y la promoción de una gestión adecuada de cuencas hidrográficas, y romper con la idea de que el derecho constituye una limitante para el cambio.

El libro promueve la idea de que lo que se necesitan son mejores acuerdos implementados y respetados por los Estados, para lo cual se revela como necesaria la promoción del conocimiento de la norma y de lo que la misma regula.

El libro busca reubicar al derecho como herramienta para implementar un bien superior, cual es la justicia procurando garantizar el acceso de los individuos a los servicios que nos brindan los ecosistemas y al derecho al agua para el bienestar humano. Los Estados deben tomar conciencia, al igual que los distintos actores involucrados en la gobernanza y gestión del agua, de la necesidad imperiosa de garantizar el acceso, tomar las medidas necesarias para procurar que sus habitantes disfruten de ello, sin olvidar las necesidades de las generaciones futuras. Para ello es indispensable que los Estados incrementen la cooperación en materia de aguas compartidas, procurando beneficios conjuntos a través de la coordinación de sus políticas, legislaciones y andamiaje institucional.

El objetivo último del libro es brindar un aporte al fortalecimiento de las capacidades de diversos actores y contribuir a hacer realidad la aspiración de que el agua constituye un vehículo de integración más que una fuente de conflicto.

Finalmente la publicación no pretende agotar el tratamiento de los temas expuestos, sino servir como vehículo para aclarar y profundizar el tratamiento de algunos de ellos e invitar a una continua reflexión sobre los mismos.

Introducción

Del total de agua disponible en la Tierra solo el 3 % 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 presencié 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

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 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).

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.

El tema central de la presente publicación ha evolucionado en los últimos años pero sin lograr tener gran incidencia en temas de gestión, indicando, que los procesos de degradación y contaminación al igual que la presión sobre los recursos naturales que brinda el ecosistema no han disminuido a pesar de la introducción desde distintos enfoques de la gestión integrada de recursos hídricos. Asimismo, la vigencia de la soberanía nacional se refleja claramente en la gestión de cuencas hidrográficas compartidas en donde todavía queda mucho por hacer en temas de cooperación y gestión conjunta acorde con los principios del desarrollo sostenible, del enfoque ecosistemático y de una gobernanza efectiva del agua. Hasta que esto no se implemente, las poblaciones más vulnerables continuarán sufriendo los efectos negativos de una gestión ineficiente del agua.

Resulta necesario elucidar estrategias más efectivas, como también políticas e instrumentos jurídicos que permitan una gobernanza conjunta de las cuencas transfronterizas, de forma tal que se conserve la calidad del agua, su flujo mínimo y se utilicen los ecosistemas en forma racional como la base para la promoción del desarrollo sostenible.

Los recursos naturales compartidos proponen un reto desde el punto de vista político, toda vez que su gestión tiene consecuencias para la soberanía y el territorio de diferentes Estados. A ello se le deben sumar, en algunas regiones, las relaciones políticas, marcadas por períodos de calma, contrapuestas con momentos de conflicto. Es preciso reflexionar respecto al valor de los recursos compartidos a la luz de los procesos de integración que tienen lugar en distintas regiones, teniendo en cuenta, por ejemplo, la gestión integral de las aguas compartidas, como un posible mecanismo para evitar conflictos relacionados con recursos que pueden llegar a ser escasos en un contexto de demanda creciente.

Este libro tiene por objeto contribuir a un mejor entendimiento y explicar los arreglos jurídicos e institucionales necesarios para promover una buena gobernanza⁵ de las aguas transfronterizas entre dos o más Estados.

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 integral del agua independientemente de su ubicación geográfica en el territorio, y la comprensión de los aspectos jurídicos e institucionales de la gestión y la conservación de cuerpos de agua ubicados entre dos o más Estados. Es precisamente el agua el recurso que se comparte, en tanto que la cuenca, por natura indivisible es en consecuencia, no necesariamente “compartible”.

5 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.

Con esto en mente, se propone, en primer lugar, definir el marco conceptual y explicar la terminología más relevante en la materia 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, y al derecho consuetudinario que resulten aplicables al caso. Asimismo, el libro pretende orientar respecto a los arreglos institucionales necesarios para promover cambios tendentes a operativizar una buena gobernanza de las aguas⁶. Para ello, se ha propuesto una estructura de seis capítulos.

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

El capítulo II, que lleva por título “De principios a herramientas”, pretende explayarse sobre las fuentes del Derecho Internacional de aguas, los principios del derecho aplicables en esta materia y que sirven de guía para los Estados en la regulación de sus relaciones respecto al agua transfronteriza, 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 III “De acuerdo con los acuerdos” hace una referencia a los principales tratados para la regulación de aguas compartidas y estudia otros tipos de instrumentos disponibles para su gobernanza.

El capítulo IV titulado “Repensando las instituciones” se relaciona con las instituciones necesarias para la gestión de aguas compartidas y con los mecanismos para la solución de los conflictos que puedan presentarse entre Estados que comparten recursos hídricos.

El título del capítulo V “La dinámica del cambio” responde a la necesidad de cubrir un conjunto de temas horizontales que se vinculan tanto con principios, como con acuerdos e instituciones y que constituyen vectores de una nueva aproximación a la gestión integral de los cuerpos de agua compartidos, entre otros, la participación pública, la evaluación del impacto ambiental de proyectos y actividades, y la conservación de los ecosistemas de agua dulce.

El capítulo VI incluye algunos de los casos más relevantes de conflictos entre Estados en materia de aguas compartidas con la intención de ilustrar 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 jurídicos sobre la gestión de los recursos hídricos compartidos, el libro incluye una sección titulada “preguntas clave” que recoge los principales interrogantes y un capítulo VII titulado “respuestas breves” en donde se incorporan en forma simplificada las respuestas a aquellos interrogantes.

6 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.

La obra se completa con dos anexos. El anexo I incluye lineamientos y elementos prácticos a considerar para la mejora de la gobernanza de aguas compartidas. El anexo II 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 la regulación de 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.

Los invitamos a reflexionar, construir e impulsar el concepto de aguas compartidas como una puerta de entrada para fortalecer los arreglos regionales que procuren y promuevan la paz, la democracia, el bienestar de los ecosistemas y la calidad de vida de las personas.

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 qué 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 ¿Qué actividades están o deberían estar prohibidas dentro de una cuenca 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 la gestión 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?
- 3.12 ¿Qué beneficios obtienen los Estados ribereños a través de la cooperación en la gestión de una cuenca transfronteriza?
- 3.13 ¿Cómo se desarrolla un proceso cooperativo entre Estados para la gestión de una cuenca transfronteriza?
- 3.14 ¿Qué es un código de conducta?

Capítulo 4 Repensando las instituciones

- 4.1 ¿Es preciso establecer instituciones para la gestión de las cuencas compartidas?
- 4.2 ¿Qué tipo de instituciones es necesario establecer?
- 4.3 ¿Qué características tienen las instituciones para la gestión de las cuencas compartidas?
- 4.4 ¿Qué grado de injerencia tienen los Estados parte de una cuenca compartida en las instituciones para la administración de dicha cuenca?
- 4.5 ¿Qué rol desempeña el sector privado y el sector productivo en las instituciones encargadas de la gestión 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 gestionar una cuenca en forma integrada?
- 4.8 ¿En qué consiste la gestión integrada de recursos hídricos?
- 4.9 ¿Qué diferencia existe a nivel teórico y práctico entre la gestión integrada de recursos hídricos y el enfoque por ecosistemas?
- 4.10 ¿Qué son los planes de gestión o manejo de una cuenca?
- 4.11 ¿Quién elabora los planes de gestión o de manejo?
- 4.12 ¿Quiénes son los destinatarios de un plan de gestión o de manejo?
- 4.13 ¿Cómo se hace cumplir un plan de gestión o de manejo?
- 4.14 ¿Desde la perspectiva del derecho o legislación nacional, cómo se puede gestionar de forma integrada una cuenca compartida?
- 4.15 ¿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 ¿Cómo influye lo “local-fronterizo” en la gestión integrada de cuencas compartidas?
- 5.7 ¿Qué implicaciones prácticas tiene la gobernanza ambiental descentralizada para la gestión de aguas compartidas?
- 5.8 ¿Cuáles son las características de un buen procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA)?
- 5.9 ¿Cómo se puede asegurar que un procedimiento de EIA sea respetado?
- 5.10 ¿Cómo se puede garantizar que las disposiciones de un acuerdo sobre cuencas compartidas sean respetadas?
- 5.11 ¿A quién se recurre en caso de contaminación de una cuenca compartida cuando ésta proviene de otro Estado?
- 5.12 ¿Quién paga por la limpieza de un río contaminado en el caso de una cuenca compartida?
- 5.13 ¿Cómo se negocia la distribución de agua dentro de una cuenca compartida?
- 5.14 ¿Existe un orden de prioridades para la asignación de los usos del agua en las cuencas compartidas?
- 5.15 ¿Cómo se regulan los caudales ambientales en una cuenca compartida?
- 5.16 ¿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”⁷.

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”⁸.

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.

1.1 Componentes del espacio

1.1.1 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

7 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.

8 Cano, G., 1979, Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina, Régimen Jurídico-Político, Víctor P. de Zavallía, Buenos Aires, Argentina, pág. 95

menores que aportan agua a ese río principal, así como su zona marino-costera, en los casos en 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.

1.1.2 Elementos de una cuenca

La figura 1.1 representa de forma simplificada los principales elementos de la cuenca hidrográfica compartida, los cuales se describen a continuación:



- 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.
- 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.
- 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 se suele dividir por razones prácticas en alta, media y baja o, al menos, en alta 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 y a la zona próxima a ella, una zona con una dinámica hidrológica y unas condiciones ecológicas muy particulares, así como en cuanto a los

elementos que constituyen el paisaje además de aspectos culturales que le dan forma a este, tanto en tierra como mar adentro.

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.

1.1.3 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 que es la cuenca e incluso más allá de sus límites espaciales.

Los acuíferos son reservas subterráneas de agua. 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 y 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, a los principales, con sus características de composición de las rocas, porosidad, profundidad, estimación de volumen y calidad del agua.

1.1.4 Zona marino-costera

Es el espacio del territorio de un Estado ubicado en la parte baja de una cuenca, es decir, en las cercanías de la desembocadura del río principal y comprende no solamente la desembocadura sino también toda la zona adyacente.

Dicha zona constituye un sistema de transición de las aguas dulces provenientes de los ríos y de las aguas saladas del mar. Dentro de esta zona se pueden apreciar ecosistemas muy particulares y sensibles tales como los humedales de agua dulce, 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, pueden cambiar 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; y

- Las sustancias químicas, desechos sólidos o vertidos, tienen un impacto sobre la biodiversidad costera e imposibilitan un desarrollo turístico sostenible; pueden generar enfermedades y contribuir a la migración 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 por lo que debe ser entonces objeto de ordenación y planificación dentro toda la cuenca.

1.1.5 Ciclo hidrológico

Es el proceso repetitivo de intercambio de agua, en sus tres estados – sólido, líquido y gaseoso, entre todos los sistemas que la contienen, es decir, la atmósfera, los nevados y glaciares, 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.

1.2 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, respecto de calificativos que se emplean para caracterizar cuerpos de agua que trascienden los límites políticos

de un Estado, consideramos que una adecuada precisión terminológica contribuirá al empleo de la categoría jurídica correcta y, por tanto, a una gestión más efectiva 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)⁹ 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 i 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.

En la Conferencia de Londres del 2000, el entonces Comité sobre Recursos Hídricos presentó una consolidación de las reglas¹⁰ 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 la evolución 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 Unidas¹¹ encomendó a la Comisión de Derecho Internacional (en adelante CDI)¹² 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 Navegación¹³ (en adelante Convención de 1997) adoptada el 21 de mayo de 1997, casi 31 años después de las Reglas de Helsinki.¹⁴

9 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.

10 Consolidación de Campione.

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

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

13 U.N. Doc. A/51/869.

14 Ver documento en Anexo II.

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 obligatoria¹⁵, 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, podría 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 internacional¹⁶.

La Convención de 1997 codifica los deberes y derechos fundamentales de los Estados ribereños en el uso de los ríos internacionales 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 relativo a las cuencas transfronterizas o compartidas, su ámbito de aplicación no es la cuenca hidrográfica (como en el caso de las Reglas de Helsinki) sino el curso de agua internacional.

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 distintos¹⁷.

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, la evolución y el estado 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.

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

16 Ver II.1 Fuentes del Derecho de Cuencas.

17 Artículo 2 b).

Los Estados y las cuencas

Dado que el derecho aplicable a las cuencas compartidas es parte del Derecho Internacional, sus actores principales son los Estados.

Aquellos Estados que están ubicados o comparten una cuenca son definidos por el Derecho Internacional aplicado a los ríos, es decir, el derecho de aguas 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 propone como alternativa el término Estado-cuenca que, en palabras de Guillermo Cano se debería llamar “Estado partícipe de la cuenca”¹⁸.

Con relación al término Estado ribereño o Estado partícipe de la cuenca, la Convención de 1997 prefiere el de “Estado del curso de agua”, entendiéndose por tal a aquel en cuyo territorio se encuentra una parte del curso de agua internacional¹⁹.

Cuenca fronteriza – transfronteriza – internacional – compartida

A continuación se distinguen varios conceptos alternativos al de cuenca compartida. No obstante ello entendemos 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 distintos países.

Cuenca compartida

El calificativo más adecuado para caracterizar a una cuenca hidrográfica cuando esta se extiende sobre el territorio de dos o más Estados, toda vez que por definición la cuenca hidrográfica transfronteriza es desde el punto de vista jurídico, un recurso natural compartido como lo son ciertos bosques, especies migratorias, masas de aire, 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?

18 Op cit en nota 8, pág. 20.

19 Artículo 2c).

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 una especie de 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. 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 ya que, estrictamente hablando, el único recurso sobre el cual se puede establecer una soberanía compartida es el agua.²⁰

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 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 verían afectados por el hecho de que una cuenca sea designada como transfronteriza, compartida o internacional.

Los Estados de una cuenca suelen acordar una administración y gestión conjuntas 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 alteradas sus fronteras internacionales.

Cuenca compartida – cuenca internacional

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

20 En opinión de Guillermo Cano: “Las aguas son por naturaleza indivisibles, particularmente las corrientes, y de ahí que esté tomando cuerpo, respecto de las internacionales, la figura del “condominio” (que se funda en la indivisión), para explicar los derechos sobre ellas de las naciones que comparten su uso. No ocurre lo propio con el cauce y el resto de los elementos de la cuenca..., a cuyo respecto la división material, mediante límites físicos, es factible. De ahí que la adopción del concepto de “cuenca internacional”, si bien puede mantener respecto de las aguas mismas los problemas emergentes de una soberanía compartida (“condominio” o “dominio común internacional”), no implica necesariamente que la misma figura deba ser extendida a los demás elementos físicos de la cuenca. Y por ello, la soberanía de cada Estado ribereño puede ser delimitada y mantenida sobre esos otros elementos. Sin embargo, los deberes de buena vecindad y otros principios... en que se funda el derecho internacional debieran autorizar a imponer obligaciones a cada Estado, en relación al interés de sus coribereños, aun respecto del uso de otros elementos físicos de una cuenca sobre los que ejerce soberanía”. Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina, Víctor P. de Zavalía Editor, Buenos Aires, 1979, pág. 96.

El calificativo de internacional aplicado a las cuencas hidrográficas está unido a 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 ubica 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;
- 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 si 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.

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 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 sugiere la administración del río en manos de una comisión u órgano supranacional, con lo cual parte de la soberanía de los Estados se ve limitada.

Cuenca compartida – cuenca transfronteriza

El calificativo de compartida aplicado a las cuencas es más genérico que el de transfronteriza, toda vez que, en teoría, “compartida” incluiría 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 políticas 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 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 fundamentalmente con cuestiones de delimitación de fronteras políticas.

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 se encuentra internacionalizado por existir una autoridad supranacional encargada de su gobierno y administración, podría trazarse 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 frontera – cuenca transfronteriza

Estos dos calificativos se aplican particularmente 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 del territorio 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 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 extienden 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 equivale a la palabra vaguada en español, indica el canal más profundo del río, por donde descienden los barcos de mayor calado, y que correspondería a la línea imaginaria entre los puntos de medición más profundos del lecho del río.

1.3 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; y
- 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 una gestión 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 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 definida por la cuenca, dando a entender que dicho territorio estaría gobernado también por las reglas del Derecho 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 haya referido a cuencas hidrográficas internacionales sino a cursos de agua internacional.

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 el tramo del río 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 del curso de agua que establece el límite. 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 la gestión. En cuanto a la gestión conjunta²¹ las apuntadas reglas establecen que los Estados deberán realizar los mejores esfuerzos por gestionar las aguas superficiales, las subterráneas y otras aguas que sean pertinentes de forma integrada. En la aclaración de esta regla se dice que la gestión conjunta se debe entender como aquella gestión 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.

21 Artículo 5.

La regulación y la gestión de los recursos hídricos con un enfoque de cuencas requieren una integración del agua con otros recursos conexos²². En lo que se refiere a la gestión integrada²³, las Reglas reflejan la tendencia internacional y proponen la meta u objetivo de integrar en forma apropiada la gestión de las aguas con la de otros recursos.

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

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.

24 Artículo 7.

2 De principios a herramientas

2.1 Fuentes del Derecho Internacional relacionado con el agua

El derecho de los recursos hídricos transfronterizos o compartidos²⁵ forma 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. 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. Uno de ellos es el que determina que la norma posterior deroga a la norma anterior, es decir, tiene precedencia sobre ella, 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 ésta 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 materia de derecho de aguas se puede mencionar a la Convención de 1997.

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.

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.

Entre las fuentes principales del Derecho Internacional que regulan las aguas compartidas deben mencionarse las siguientes:

- La Convención relativa al Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas que interesan a varios Estados, de 1923;
- La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar, Irán, 1971);
- 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 gran número de Estados y sirve como base para la adopción de varios 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 una referencia fundamental para la regulación de las facultades y las obligaciones de los Estados parte de una cuenca y la elaboración de acuerdos para su regulación;
- 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 hidrográfica determinada, entre las que 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; y
 - 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.

29 Esta no es una lista exhaustiva.

2.2 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 base al Derecho Internacional de aguas.

Las cuatro teorías son las siguientes:

1. Soberanía Territorial Absoluta;
2. Integridad Territorial Absoluta;
3. Uso Equitativo y Razonable; y
4. Gestión Conjunta.

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 del ribereño 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 al 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 la búsqueda de un balance de intereses que contemple las necesidades y los usos del agua de parte de todos los ribereños.

El complemento de la teoría anterior es la Teoría de la Gestión Conjunta, 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.

2.3 Principios generales del Derecho Internacional de aguas

Siguiendo a Silvia Jaquenod de Zsögön se consideran principios “los criterios fundamentales 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 legales³⁰.

En la sección anterior se explicaron las fuentes del Derecho Internacional que regulan el uso de las aguas 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 disposiciones normativas que regulan los usos de las aguas compartidas entre dos o más Estados.

Debe partirse 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 aparejado 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

Es un principio básico del Derecho Internacional aplicable en esta materia. El deber de cooperar deriva de la idea de unicidad de la cuenca hidrográfica y de la 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 lograr un 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 en práctica dicho deber. Se trata de un deber general de negociar de buena fe y de contar con la oportunidad de participar en un régimen cooperativo de las aguas de una cuenca compartida.

Gestión integrada

El principio de gestión integrada se manifiesta de dos maneras. Por una parte, se refiere a la integración en la gestión de las diferentes fases del agua. Así, los Estados deberán hacer esfuerzos por alcanzar una gestión unificada de las aguas superficiales, subterráneas y otras aguas que sean

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

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.

pertinentes. Por otra parte, la gestión integrada se vincula con la incorporación de otros recursos naturales. En virtud de ello, los Estados deberán hacer esfuerzos por integrar, en forma adecuada, la gestión de las aguas con la gestión 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 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 internacional 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 gestión integrada. 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 sus servicios esenciales.

La 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 tratados y acuerdos firmados a partir de 1990.

El principio de precaución o principio precautorio aplicado a las cuencas compartidas implica que los Estados deben adoptar 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, 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 los ecosistemas y, en general, la vida en el planeta si las aguas son utilizadas de manera tal que se mantiene la integridad de las fuentes.

Participación

La participación en la gestión 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 la gestión 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 específico de las aguas dependiendo de cuál 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 está 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 de la gestión de las aguas.

2.4 Facultades y deberes de los Estados

Si un río se encuentra ubicado totalmente 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 que 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), se habla 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 la gestión 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 los límites de sus inter-relaciones. En cuanto a la costumbre internacional, para imponer derechos y obligaciones, es necesario que la conducta que da base a dicha costumbre 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 es el producto del acuerdo entre varios Estados, todo lo cual deja, a veces la impresión, de que es un cuerpo normativo incompleto cuya aplicación depende de alcanzar acuerdos constantemente, incluso para llevar un caso ante un tribunal.

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

- La navegación;
- La utilización equitativa de las aguas;
- El deber de proteger la cuenca y sus ecosistemas de daños significativos; y
- Los deberes de notificar, consultar y negociar relativos al intercambio de información, consulta y negociación.

Para el desarrollo de este tema seguiremos especialmente a la Convención de 1997³³, en tanto que este instrumento codifica la mayor parte de las disposiciones en esta materia.

Navegación

El Derecho Internacional de aguas vinculado con la navegación es más antiguo y está más claramente establecido que el vinculado con los usos de las aguas para fines distintos de la navegación.

El antecedente más importante en esa materia es el Acta Final del Congreso de Viena de 1815 que consagra la libertad de navegación de todo los ríos internacionales a favor de las embarcaciones de todos los Estados, sean o no ribereños, a todo lo largo del curso del río, desde el punto en el cual se convierte en navegable hasta su desembocadura.

En cuanto a las fuentes del Derecho Internacional de aguas vinculado con la navegación, la única fuente general es la Convención de Barcelona del 20 de abril de 1921 que contiene el Estatuto sobre el Régimen de las Vías Navegables de Interés Internacional, mismo que forma parte de dicha convención.

De acuerdo con este Estatuto³⁴, los ríos y lagos internacionales son denominados “vías de agua de interés internacional”. El Estatuto reconoce la libertad de navegación sin discriminación para todos los Estados parte de la Convención pero reserva la navegación de cabotaje solo para los ribereños. Asimismo, le otorga a estos Estados facultades reglamentarias y de policía.

En la práctica ha prevalecido la idea de la “comunidad de derechos” en todo el curso de agua y a favor de todo los ribereños, misma que comprende la navegación a todo lo largo del curso del río, aunque sea necesaria la regulación del ejercicio de ese derecho por medio de un tratado o acuerdo.

En su fallo en el caso del Río Oder, la Corte Permanente de Justicia Internacional entendió que el deseo de otorgar el libre acceso al mar a los Estados aguas arriba había desempeñado un rol importante en la formación del principio de libertad de navegación de los ríos y agregó que la solución a este problema no se había buscado en la idea de un derecho de paso a favor de los

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

34 No puede decirse que este estatuto constituya un régimen de aceptación general, toda vez que solamente participaron 42 Estados en la Conferencia de Barcelona.

Estados aguas arriba sino en la existencia de una comunidad de intereses de los Estados ribereños. Para mayor detalle respecto a este caso, remitimos al Capítulo VI (Casos relevantes).

Ahora bien, en lo que respecta a la navegación de los ríos internacionales por parte de los Estados que no son ribereños, no existe una norma del Derecho Internacional que garantice un derecho de acceso automático. De acuerdo con el Artículo 1 (2) del mencionado Estatuto, se requiere o bien un acto unilateral del Estado que posee soberanía o autoridad sobre la vía de agua o sobre la parte de ella situada en su territorio, o un acuerdo efectuado con el consentimiento de dicho Estado. Una vez que el derecho a la libre navegación de los ríos que bordean o atraviesan su territorio es reconocido por un Estado, todos los demás, ribereños o no, pueden disfrutar de ese derecho en un pie de igualdad.

En un río abierto a la libre navegación, los Estados ribereños pueden establecer un régimen de administración para el río para la porción que se encuentra sobre su territorio y en todo lo que concierne a aduanas, reglamento de puertos, tasas destinadas a la financiación de trabajos hidráulicos y cuestiones sanitarias.

Los tratados y acuerdos que se han firmado en esta materia han tendido a establecer ciertos criterios y principios orientados a la no discriminación y a la igualdad de tratamiento. En muchos de los casos, la cooperación en esta materia se ha materializado en el establecimiento de una Comisión encargada de la administración de la navegación del río, tal como la Comisión Central para la Navegación del Rin, establecida en 1815 o la Comisión del Río Danubio establecida en 1856.

Utilización equitativa

En virtud del principio de utilización equitativa, los Estados parte de una cuenca compartida utilizarán los cursos de agua ubicados 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”³⁵.

La utilización equitativa no implica una división de las aguas de la cuenca sino el establecimiento de una igualdad de derechos y en una soberanía compartida de los Estados sobre la misma. En la práctica se traduce en alcanzar 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 una serie de factores (no exhaustiva) para la determinación de la utilización equitativa³⁶:

35 Artículo 5.1 Convención de 1997.

36 Artículo 6 Convención de 1997.

- 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 importancia y prevalece sobre 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”³⁷.

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”³⁸.

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”³⁹.

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 Vecindad⁴⁰. 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 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

37 Artículo 6.3 Convención de 1997.

38 Artículo 10 Convención de 1997.

39 Artículo 7.1 Convención de 1997.

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

ha sido desarrollado⁴¹ a través de las sentencias de tribunales internacionales y de laudos arbitrales⁴².

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 y siguiendo las relaciones de poder que se establecen por la ubicación aguas arriba o aguas abajo, los Estados parte van a tender a favorecer el principio de utilización equitativa o el principio de no causar 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 Estado aguas abajo, si el principio fundamental es el de no causar daño, esto significa un reaseguro frente a las posibles utilidades desmedidas de las aguas que haga el Estado aguas arriba en la cuenca, en tanto que a éste lo favorece 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, 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 éste 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 diligencia⁴³.

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 agua⁴⁴. La Convención deja en manos 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.

41 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).

42 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.

43 Artículo 7.2 Convención de 1997.

44 Artículo 8 Convención de 1997.

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 aguas⁴⁵.

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 excepcionales⁴⁶.

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 notificados⁴⁷.

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 equitativa⁴⁸.

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 meses⁴⁹.

Sin perjuicio de los plazos mencionados en la Convención 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 importantes⁵⁰.

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.5 de este libro, en donde se desarrolla en particular este tema.

45 Artículo 9 Convención de 1997.

46 Artículo 13 Convención de 1997.

47 Artículo 14 Convención de 1997.

48 Artículo 17 (1) Convención de 1997.

49 Artículo 17 (3).

50 Artículo 19.

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. El ejemplo más claro es la Convención de 1997. Ello no obstante, existen varias experiencias en la gestión de cuencas compartidas.

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 en más de detalle, algunos acuerdos o convenios internacionales específicos para la regulación de cuencas compartidas.

3.1 Contexto global

Las cuestiones relativas a la gobernanza de las aguas son complejas y van más allá de la netamente jurídicas o legales.

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 el gobierno de turno ejerce sobre el recurso hídrico.

La ley es un complemento de dicha política, constituye una herramienta para su implementación y refleja, en la mayoría de los casos, la política actual de un país respecto a todos los aspectos de la utilización de sus aguas. 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 podrán 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; y
- Manejo de recursos hídricos compartidos.

Entre los antecedentes más importantes de la política 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)⁵¹;
- 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); y
- 2006: Foro Mundial del Agua. Declaración Ministerial (México).

Los documentos más modernos muestran una tendencia a enfatizar temas de seguridad.

La seguridad en materia de los recursos hídricos se traduce en el desarrollo de enfoques más integrados de gestión, 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.

51 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 Milenio⁵². 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 vivientes 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 de la gestión 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 gestión integrada de cuencas facilita un contexto apto para 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 dulce⁵³. 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:

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.

52 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.

53 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.

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 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 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; y
- 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.

3.2 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 África.

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 de aguas hacia otras áreas no consideradas en un principio.

Un hito de fundamental importancia es la codificación del derecho sobre 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 aguas compartidas es parte del Derecho Internacional, en la porción de la cuenca ubicada en el territorio de cada estado parte de dicha cuenca, estas aguas se ven afectada por las leyes nacionales de cada uno de esos Estados.

No puede decirse que exista una separación tajante entre el Derecho Internacional de aguas y el derecho nacional de aguas. La elaboración de leyes de agua está inspirada en las políticas y medidas de carácter nacional 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 hidrográfica, sino también por las mismas características del mundo actual, con fenómenos de integración regional, liberación del comercio 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. En el caso de instrumentos como la Directiva Marco de la Unión Europea en materia de aguas, por las características propias de las directivas comunitarias, los Estados miembros de la Unión Europea se encuentran obligados a introducir en sus legislaciones nacionales los cambios necesarios para dar cumplimiento a las instrucciones y

disposiciones de la mencionada directiva y, en el caso de cuencas hidrográficas compartidas, a establecer junto a los Estados con los cuales comparten dichas cuencas los mecanismos necesarios de coordinación para la gestión integrada de las mismas.

A continuación se exponen algunas de las características fundamentales de algunos acuerdos para ilustrar de qué manera se ha avanzado en cuestiones relativas a la gobernanza de aguas compartidas.

3.2.1 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)⁵⁴ fue firmado en Johannesburgo por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabue el 28 de agosto de 1995.

Este acuerdo representa un intento por aplicar la noción de desarrollo sostenible a la gestión de los sistemas hidrográficos compartidos de África del Sur. En este sentido, 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 la promoción del 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 la gestión de los sistemas hidrográficos compartidos.

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

Un nuevo protocolo se firmó en la ciudad de Windhoek, Namibia, el 7 de agosto de 2000. El objetivo de este instrumento es promover una cooperación más estrecha para la gestión sostenible y coordinada, 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 sea compatible 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

54 Texto disponible en www.ecolex.org

sénior en materia de aguas, la Unidad de Coordinación del Sector Agua y los Comités y Subcomités técnicos en materia de recursos hídricos.

Acuerdo Interino Tripartito entre la República de Mozambique, la República de Sudáfrica y el Reino de Swazilandia para la Cooperación en la Protección y Utilización Sostenible de los Recursos Acuáticos de los Cursos de Agua del Incomati y del Maputo

Este Acuerdo Interino fue firmado en Johannesburgo por los gobiernos de Mozambique, Sudáfrica y Swazilandia el 29 de agosto de 2002, con el objetivo general de promover la cooperación entre los Estados parte para asegurar la protección y la utilización sostenible de los cursos de agua de los ríos Incomati y del Maputo.

Las Partes, siguiendo normas y principios del Derecho Internacional, particularmente aquellas incluidas en la Convención de 1997, decidieron asentar el Acuerdo Interino en los siguientes principios⁵⁵:

- Utilización sostenible;
- Utilización equitativa y razonable;
- Participación;
- Prevención del daño; y
- Cooperación.

Los Estados parte se comprometen a adoptar todas aquellas medidas de carácter jurídico, político-administrativas y técnicas, sea de forma individual o conjunta, con el fin de:

- prevenir, reducir y controlar la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales y, proteger y mejorar la calidad de éstas y los ecosistemas conexos para el beneficio de las generaciones presentes y futuras;
- prevenir, eliminar, mitigar y controlar los impactos transfronterizos;
- coordinar planes de gestión conjunta;
- monitorear y mitigar los efectos de las inundaciones y las sequías;
- intercambiar información sobre la calidad y la cantidad del agua y los usos del agua;
- implementar programas de formación y capacitación; y
- cooperar con los respectivos órganos de SADC y de cualquier otra organización con competencia en materia de cuencas compartidas.

Para ello las partes se comprometen a proteger y preservar el ecosistema fluvial, incluyendo la prevención de introducción de especies migratorias en los cursos de agua del Incomati y del Maputo, que puedan incidir en forma negativa sobre dichos ecosistemas.

Las partes se reservan el derecho de utilizar el agua en aquella porción del curso de agua que atraviesa sus territorios de forma óptima y sostenible, así como de hacer uso de los beneficios derivados de dicha utilización, tomando en consideración los intereses de las demás partes del acuerdo. Por ello se establece el deber de coordinar la gestión de actividades que se realicen en los cursos de

55 Artículo 3.

agua del Incomati y del Maputo a través del intercambio de información y de la coordinación de planes y programas de gestión.

El convenio contiene disposiciones específicas sobre:

- Calidad del agua y la prevención de la contaminación;
- Sequías e inundaciones;
- Casos de contaminación accidental y otras situaciones de emergencia;
- Intercambio y acceso a la información; y
- Impacto ambiental.

Respecto de aquellas medidas destinadas a la protección y preservación de los ecosistemas de los ríos Incomati y Maputo⁵⁶, las Partes han establecido un régimen de caudales⁵⁷ siguiendo, entre otros, los siguientes criterios: las características de la cuenca, la necesidad de asegurar una provisión de agua de calidad y cantidad suficiente para mantener la cuenca y los ecosistemas asociados; las necesidades presentes de agua y las posibles necesidades futuras, incluyendo la forestación; la infraestructura existente que tiene la capacidad de regular los caudales.

Estas disposiciones específicas en materia de caudales deben ser leídas e interpretadas en consonancia con las relativas a la utilización sostenible de la cuenca⁵⁸, en particular, por la definición omnicompreensiva que se ha dado a este principio rector: las Partes tendrán la facultad, dentro de sus respectivos territorios, de utilizar en forma óptima y sostenible los recursos hídricos de los cursos de agua del Incomati y Maputo y los beneficios derivados de ello, teniendo en cuenta los intereses de las demás Partes y de manera consistente con una adecuada protección de los cursos de agua para el beneficio de las generaciones presentes y futuras. Asimismo, el Anexo I (Régimen de Caudales) establece una prioridad de usos. Los usos doméstico, agrícola, industrial y ecológico, tienen prioridad sobre otros usos de las aguas.

Todas estas normas establecen las bases para una cooperación sólida entre las Partes, misma que es esencial para la evolución posterior del acuerdo que, por el momento, tiene carácter interino.

Para la implementación de este acuerdo, las partes optaron por utilizar un órgano técnico ya existente, el Comité Técnico Permanente Tripartito (TPTC por sus siglas en inglés). Dicho órgano fue establecido mediante el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica, el Gobierno del Reino de Swazilandia y el Gobierno de la República de Mozambique de 17 de febrero de 1983. Lo novedoso fue que a través del acuerdo de 2002 se le confiere al comité los poderes suficientes para implementar el mismo.

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).

56 Artículo 6.

57 Artículo 9. Anexo I.

58 Artículo 7.

La Convención para la Gestión 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 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 de la gestión integrada 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 una gestión 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.

La Convención de la Cuenca del Río Volta

La Convención de la Cuenca del Río Volta fue firmada por Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Mali y Togo en Ouagadougou, el 19 de enero de 2007. Tiene por objeto establecer un marco de cooperación para la gestión sostenible de la cuenca.

La Convención establece en su artículo segundo el carácter internacional del Río Volta, lo que deriva en un reconocimiento de la libertad de navegación para los Estados parte. Además, el instrumento jurídico consagra la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) como el paradigma de desarrollo y gestión ambiental de la cuenca.

La convención desarrolla el concepto de cuenca y fomenta la cooperación entre los Estados parte. Establece además una institución (Autoridad de la Cuenca del Río Volta) cuyo objetivo general es promover la implementación de la GIRH en toda la cuenca tomando en consideración los diferentes usos del agua así como la participación de los diferentes actores en los procesos de gestión de las aguas. Destaca la importancia de preservar la calidad y cantidad del agua por medio de mecanismos de prevención de la contaminación.

El Código de Conducta para la Gestión Sostenible y Equitativa de los Recursos Hídricos Compartidos de la Cuenca del Río Volta

Si bien la cuenca del Volta es compartida por seis Estados del África Occidental, el 85 % de ella se encuentra en dos países: Burkina Faso y Ghana. Habida cuenta de su dependencia de los recursos de dicha cuenca, ambos países han desarrollado una serie de acuerdos de cooperación para su gestión conjunta.

El Código de Conducta para la Gestión Sostenible y Equitativa de los Recursos Hídricos Compartidos de la Cuenca del Río Volta fue elaborado bajo estas premisas y firmado por el Ministro de Agricultura, Pesca y Recursos Hídricos de Burkina Faso y por el Ministro de Recurso Hídrico, Obras Públicas y Vivienda de Ghana en el año 2006.

El código define una serie de principios de carácter no obligatorio así como reglas de procedimiento que deben observar tanto Burkina Faso como Ghana en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la gestión conjunta de las aguas compartidas. Este código fue elaborado mediante un proceso paralelo al de la Convención, y con el objeto de contribuir a fomentar la gestión integrada, sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos sobre una metodología participativa que incluye a diferentes actores y, particularmente, a las comunidades locales.

El código desarrolla los principios básicos sobre los cuales descansa la GIRH de la cuenca incluyendo los siguientes:

- Principio de la conservación y uso sostenible;
- Principio de la cooperación;
- Principio del uso equitativo;
- Principios de la prevención de la contaminación y del contaminador pagador;
- Principio de precaución;
- Principio del reparto de beneficios; y
- Principio de la participación.

El código regula la necesidad de mantener un caudal ambiental para la conservación de los ecosistemas acuáticos. Finalmente, prevé el establecimiento de un Comité (Comisión) Consultivo con el mandato específico de supervisar y coordinar la implementación del código y su interpretación oficial.

Tanto la Convención de la Cuenca del Río Volta como el código de conducta son instrumentos destinados a contribuir a la buena gobernanza de las aguas compartidas de la Cuenca del Volta. Mientras que la primera constituye el instrumento característico del Derecho Internacional que establece facultades y obligaciones específicas para los Estados parte, el código de conducta sirve como herramienta de apoyo para el desarrollo de un marco jurídico sólido y el fortalecimiento de la plataforma institucional para distintas actividades, como el intercambio de información técnica, por ejemplo. Ambos instrumentos incorporan los principios del Derecho Internacional de aguas, incluyendo la utilización equitativa y el deber de no causar daño a otros Estados, y reconocen los principios de cooperación, prevención y precaución, protección de los ecosistemas y el intercambio de información. En forma adicional, el código de conducta se refiere a los principios de desarrollo sostenible, de distribución de beneficios y del contaminador-pagador. Finalmente, ambos contienen normas que prevén las relaciones de actividades operacionales en diferentes etapas. Estas actividades consisten en acciones a desarrollarse a través de proyectos o desarrollo de programas.

Mientras que el código de conducta es más operativo que la convención en tanto provee lineamientos generales y define acciones destinadas a promover el desarrollo sostenible a través de la gestión del agua, la convención, al establecer la autoridad de la cuenca y otorgarle ciertas y determinadas competencias, define el marco de cooperación entre los Estados y, por tanto, la base institucional para una gobernanza del de toda la cuenca.

3.2.2 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 en la Cuenca Amazónica, así como cualquier territorio de una Parte del tratado 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 integrado 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 Hidrológicas⁵⁹ 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.

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;

⁵⁹ Suscrita por los cancilleres de Argentina y Chile el 26 de junio de 1971.

- 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; y
- 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 gestión 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.

3.2.3 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 1957⁶⁰.

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, la gestión y conservación de los recursos⁶¹.

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 asociados⁶².

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 Tratado⁶³. Se comprometen además a cooperar en el mantenimiento de caudales mínimos no inferiores al caudal natural mínimo mensual aceptable durante cada mes de la estación seca⁶⁴. Al Comité Conjunto⁶⁵ le compete 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.

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

61 Artículo 1.

62 Artículo 3.

63 Artículos 5A, 5B y 26.

64 Artículo 6.

65 Organismo de iniciativa e implementación de la Comisión del Río Mekong.

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 y
- 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;
- 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; y
- Revisar y actualizar estudios y programas de entrenamiento para el personal 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; y
- Preparar las sesiones del Consejo y del Comité Conjunto.

El Acuerdo contiene disposiciones sobre solución de controversias que se susciten entre los Estados parte y que se 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.

3.2.4 Europa

Convenio de Ríos Fronterizos entre Finlandia y Suecia

Este tratado, firmado el 16 de septiembre de 1971, tiene como ámbito de aplicación los ríos fronterizos de Kõnkämä y Muonio, así como la porción del río Torne y los lagos fronterizos entre la línea limítrofe sueca-finlandesa, junto con los cuerpos de agua y cursos de agua tributarios de cualquiera de los anteriores.⁶⁶

El objeto principal del convenio es regular los usos distintos a la navegación entre los ríos fronterizos mencionados, estableciendo parámetros concretos sobre los derechos de uso. Se establece que ambos países podrán disfrutar los beneficios que brindan los cursos de agua fronterizos teniendo en consideración la conservación de la naturaleza.

Para estos fines, el convenio prevé regulaciones concretas para:

- Construcciones hidráulicas, incluyendo la construcción de instalaciones, la regulación del nivel y flujo del agua, trasvase de un cuerpo de agua, o cualquier otra medida que resulte en un cambio en el nivel o en el caudal de agua, o en su profundidad o composición. Las disposiciones relacionadas con construcciones hidráulicas se aplican igualmente a aquellas medidas que afecten las condiciones del agua subterránea, a la construcción de puentes o de cualquier otro tipo de infraestructura sobre cualquiera de los cuerpos de agua regulados por el convenio.
- Regulación del agua, estableciendo la potestad de otorgar permisos y licencias sobre el flujo de agua de un lago o río a cualquier persona que compruebe que puede generar una mejor gestión, con miras a la promoción del tránsito, del uso del agua para la generación de energía, agricultura, silvicultura, pesca, o cualquier otro uso de interés general.

66 Capítulo 1. Artículo 1.

- Pesca, indicando las condiciones necesarias para la regulación de zonas específicas de pesca y sus canales derivados.
- Contaminación, señalando que ningún residuo sólido o líquido, o cualquier otra sustancia será vertidas en las aguas a un nivel mayor al indicado por el convenio, en los casos en que dichas descargas resultaren dañinas, ya sea a través de un cambio perjudicial en la composición del agua, en daños a los bancos de peces, en un daño directo a la población, a su salud o a través de la generación de cualquier otro inconveniente a los intereses públicos o privados.

Para la aplicación del convenio las partes establecieron la Comisión de Ríos Fronterizos Finlandesa-Sueca, una comisión permanente regida en conjunto por representantes de ambos Estados.

La Comisión puede conocer asuntos relacionados con la violación de la parte dispositiva del articulado del convenio, y se puede constituir en tribunal con competencia suficiente para decidir sobre dichas controversias.

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 1992⁶⁷.

Las Partes de este Convenio 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 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 factores”⁶⁸.

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 medio⁶⁹.

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 marino⁷⁰.

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

68 Artículo 1.2.

69 Artículo 2 b y c.

70 Artículo 2.6.

Además del deber de prevenir y controlar la contaminación, el Convenio indica que las Partes deben emplear la evaluación de impacto ambiental⁷¹ y promover la ordenación sostenible de los recursos hídricos, incluida la aplicación del enfoque por ecosistemas⁷².

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 Rin⁷³;
- El Acuerdo para la Protección del Río Escalda⁷⁴;
- El Acuerdo para la Protección del Río Mosa⁷⁵; y
- 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 Danubio⁷⁶ que, según las disposiciones del mismo, comprende la cuenca hidrográfica tal como es compartida por las Partes contratantes⁷⁷.

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 instituir 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 litoral⁷⁸.

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

71 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.

72 Artículo 3.1.

73 Hecha en Rotterdam el 22 de enero de 1998.

74 Hecho en Charleville el 26 de abril de 1994.

75 Hecho en Charleville el 26 de abril de 1994.

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

77 Artículo 1.b.

78 Artículo 6.e.

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 pudieran 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 firmado el 17 de junio de 1999 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). 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 abarcan 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.

Para alcanzar el objetivo del Protocolo, las Partes promoverán el acceso al agua potable y la provisión de servicios de saneamiento para la población y para ello establecerán y publicarán objetivos nacionales y/o locales con el objeto de alcanzar estándares de protección contra enfermedades transmisibles por el agua. Estos objetivos, que deben ser establecidos en un contexto de consulta y participación pública, deben ser revisados periódicamente. Con el objeto de promover el alcance de los mencionados objetivos, las Partes deberán establecer mecanismos de coordinación entre sus autoridades, desarrollar planes de gestión a nivel transfronterizo, nacional o local teniendo en cuenta la escala de la cuenca hidrográfica, establecer un marco legal e institucional destinado al monitoreo y el cumplimiento de los estándares de calidad de las aguas para consumo humano,

Para la implementación de las disposiciones del Protocolo, las Partes deberán guiarse, entre otros, por el principio precautorio, el principio contaminador-pagador, el principio de buena vecindad, el principio de equidad inter-generacional y el principio de subsidiariedad. Deberán tener en cuenta el valor social, económico y ambiental del agua.

De acuerdo con el Protocolo, la gestión del agua debe ser realizada en lo posible, en forma integrada y teniendo en cuenta la cuenca hidrográfica como unidad de gestión y con el objeto de vincular el desarrollo económico y social con la protección de los ecosistemas. El protocolo es claro respecto a la necesidad de aplicar este enfoque ya sea en el contexto de cuencas hidrográficas nacionales como en el de las transfronterizas.

La variable equidad queda plasmada en disposiciones vinculadas con la necesidad de prestar especial consideración a la protección de la población más vulnerable a enfermedades de transmisión por medio del agua, como así también de proveer a todos los miembros de la población, especialmente

a los que sufren algún tipo de exclusión social, un acceso equitativo al agua de calidad y cantidad suficiente.

En el supuesto en que Partes del Protocolo sean coribereñas de una cuenca hidrográfica compartida, además de las obligaciones descritas previamente, deberán cooperar y, cuando sea necesario, prestarse debida asistencia en la prevención, el control y la reducción de los efectos transfronterizos de enfermedades transmisibles a través del agua. En particular deberán, cuando corresponda, adaptar los acuerdos en materia de aguas compartidas de manera tal de eliminar posibles contradicciones con los principios básicos establecidos en el Protocolo.

Directiva Marco de la Unión Europea sobre el Agua

El Derecho Comunitario Europeo tiene trayectoria en la adopción de instrumentos vinculados con la gestión de los recursos hídricos; desde aquellas directivas vinculadas con las 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 en materia de cuencas.

La Directiva Marco en materia de aguas⁷⁹, 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 los Estados miembros de 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 gestión 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 delta⁸⁰.

79 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 22.12.2000.

80 Artículo 2.

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 necesarias 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 atóxicas en el estado 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.

Uno de los elementos definitorios de la Directiva marco es la clasificación que hace de las aguas. El Anexo V divide las aguas superficiales en cinco categorías: ríos, lagos, aguas de transición, aguas costeras y masas de aguas superficiales artificiales y muy modificadas. Asimismo, el Anexo II clasifica las aguas de acuerdo con regiones ecológicas, a partir de lo cual y una vez que los diferentes tipos de agua sean incorporadas en regiones ecológicas, se establecen diferentes tipos de estado ecológico. Este estado ecológico puede ser muy bueno, bueno, aceptable y malo.

La Directiva marco establece tres tipos diferentes de control: control de vigilancia, control operativo y control de investigación.

El control de vigilancia tiene por objeto facilitar la clasificación de las aguas de acuerdo con las disposiciones de la Directiva marco, es decir, teniendo en cuenta las regiones ecológicas y el estado ecológico de las aguas. El objetivo del control operativo es determinar el estado de las aguas que pueden no cumplir con sus objetivos medioambientales y evaluar los cambios que se produzcan en el estado de esas aguas. El control de investigación está destinado a identificar las aguas que corran el riesgo de no cumplir con los objetivos medioambientales establecidos por la Directiva. Existen además controles específicos para áreas protegidas.

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

La institucionalización de la participación pública es otra de las características distintivas de la Directiva. Los Estados miembros deberán proveer lo necesario para fomentar la participación pública en lo referente a la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca.

3.3 Acuíferos Transfronterizos

Retomando lo expuesto en el Capítulo I, los acuíferos son unidades geológicas subterráneas de las cuales se pueden extraer cantidades significativas de agua.

La Comisión de Derecho Internacional (CDI) definió al acuífero⁸¹ como una formación geológica permeable portadora de agua, sustentada en una capa menos permeable y el agua contenida en la zona saturada de la formación.

Dependiendo de su ubicación y conexión con los cuerpos de agua en la superficie puede ocurrir que un acuífero abastezca varios cursos de agua y forme parte de varias cuencas al mismo tiempo. Además, tal y como ocurre con los cursos de agua, el acuífero puede ser transfronterizo, dependiendo únicamente para ello de que una o alguna de sus partes se encuentren en Estados distintos.

En la actualidad, con el avance del Derecho Internacional de aguas y de sus distintos objetos de regulación, el tema de los acuíferos transfronterizos adquiere mayor atención por parte de la comunidad internacional. Esto ocurre en la medida en que se acrecienta la preocupación general por la calidad de las fuentes de agua subterránea y por la sostenibilidad del ritmo de extracción de las reservas mundiales disponibles.

No obstante lo anterior, el escenario jurídico y político de los acuíferos transfronterizos es complejo. Las marcadas diferencias entre los distintos sistemas legales y las políticas generales de uso, extracción y control de contaminación, entre otras, son todas causas de una complicada gestión de aguas. Esta situación se agrava por la ausencia de convenios específicos que regulen las relaciones de los Estados sobre un sistema de acuíferos determinado.

Finalmente, conviene destacar la necesidad de negociar instrumentos internacionales que regulen los acuíferos transfronterizos. Esto es así debido a que los sistemas e instrumentos jurídicos nacionales así como sus respectivas instituciones de gestión resultan insuficientes para proveer soluciones ante conflictos de gestión de aguas subterráneas que se comparten.

Cuestiones jurídicas

La diferencia principal en la gestión y regulación jurídica de los acuíferos a nivel nacional e internacional radica en su trasfondo legal e institucional y en las dificultades que se presentan para la gestión a nivel transfronterizo. Su implicación práctica es que las decisiones a nivel internacional requieren del acuerdo y la voluntad política de dos o más Estados.

Además, la regulación del acuífero transfronterizo se distingue también por la materia. De conformidad con la CDI si bien el acuífero transfronterizo es parte integral de una cuenca transfronteriza, el régimen jurídico aplicable debe distinguirse del que regula el curso de agua en sí. Esto se debe a que por definición el acuífero atañe fundamentalmente a las “aguas subterráneas confinadas”. Esta afirmación implica que no hay una paridad exclusiva entre el sistema de aguas de superficie y las subterráneas pues, existe la posibilidad de que un acuífero abastezca sustancialmente a uno o varios cursos de agua. Por un criterio de utilidad y de congruencia corresponde regular en forma distinta al acuífero de la cuenca transfronteriza.

81 Ver 2991ª sesión de la CDI, celebrada el 5 de agosto de 2008.

De los instrumentos jurídicos analizados en la presente publicación, la Convención de 1997 es el único de carácter global que incluye el tema de las aguas subterráneas dentro de su ámbito de regulación. Esto implica que sus principios y obligaciones se aplican igualmente a las aguas de superficie como a las subterráneas.⁸² No obstante, la Convención de 1997 no desarrolla el tema de los acuíferos transfronterizos de manera independiente y por lo tanto resulta insuficiente para tales efectos.

Al Convenio SADC desarrollado en la sección 2.1 del capítulo tercero se le aplican las mismas consideraciones por estar inspirado en la Convención de 1997.⁸³

Referencias a las aguas subterráneas también se pueden encontrar en el Convenio de Helsinki. Según su articulado, el Convenio tiene por objeto prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo sobre las aguas compartidas, definidas como aquellas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados. Por ello, cualquier tipo de agua subterránea es objeto de regulación dentro del marco normativo del Convenio. Es decir, la normativa específica sobre el principio precautorio, el principio de quien contamina paga y el general de desarrollo sostenible, así como aquellos ya analizados en la sección correspondiente de esta publicación, son todos imperativos para los Estados parte, con relación a los acuíferos que comparten entre sí.

Siempre en el contexto de la Unión Europea, la Directiva Marco de la Unión Europea sobre el agua, tal y como se apuntó previamente, define obligaciones⁸⁴ específicas que los Estados deben de implementar. Los Estados miembros tienen la obligación de definir sus cuerpos de agua subterráneos conforme a los criterios específicos señalados por la directiva, también deben establecer registros de áreas protegidas dentro de las cuencas hidrográficas relacionadas con aguas subterráneas, deben establecer un sistema de monitorio de agua subterránea dependiendo de factores químicos y cuantitativos, desarrollar un sistema de gestión de cuencas que incluya un resumen de las actividades humanas que deterioran e impactan el estado de las aguas subterráneas y, finalmente, para el año 2009 deben haber establecido un programa de medidas para alcanzar los objetivos ambientales establecidos por la directiva y que debe ser completamente operativo a finales del 2012. Medidas básicas conforme la directiva incluyen entre otras, el control de la extracción del agua subterránea, controles sobre recargas artificiales de los acuíferos, contaminación de nacientes y fuentes así como responsabilidad por descarga de contaminantes.

Es posible encontrar referencias en otros tratados regionales o bilaterales a las aguas subterráneas transfronterizas (y no tanto a los acuíferos transfronterizos). No obstante lo anterior, por ser el espíritu y fundamento del tratado la regulación de las aguas de superficie, normalmente estos carecen de obligaciones sustantivas y de disposiciones específicas para la gestión de las aguas subterráneas.

82 Al respecto remitimos al análisis de la Convención de 1997 desarrollado en el capítulo 2.

83 Mechlem, K., *International Groundwater Law: Towards Closing the Gaps?* In *Yearbook of International Environmental Law*. Volume 14. (2003).

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

Principios rectores

El principio de *utilización equitativa* es considerado uno de los pilares sobre los cuales descansa el régimen jurídico que gobierna la utilización de los acuíferos transfronterizos. En este contexto, este principio es acompañado por el *deber de no causar daño*. Ambas máximas jurídicas son desarrolladas en la Convención de 1997 ofreciendo un marco para su eventual formalización en un instrumento de Derecho Internacional.

La cooperación, como acción voluntaria de los Estados soberanos es el instrumento propicio a través del cual se pueden implementar los principios rectores en relación con los acuíferos transfronterizos. Los deberes procesales analizados en el Capítulo II de la presente obra se aplican también en esta materia específica. El deber de notificación previa, el intercambio de información, la consulta y la negociación tienen una doble función: por una parte, son entendidos como obligaciones jurídicas en el tanto forman parte del cúmulo de normas y principios rectores que existen en el universo jurídico que gobierna los acuíferos transfronterizos como parte de la cuenca compartida; por otra, son entendidos como deberes de los Estados quienes tienen cierto nivel de discrecionalidad con respecto a su aplicación. Esto se debe a que no existe a nivel global una norma específica que formalice las obligaciones procesales como fuente primaria del Derecho Internacional de aguas.

Finalmente en el anteproyecto del Tratado de Bellagio⁸⁵ se expone un desarrollo completo de principios y mecanismos para la regulación de los acuíferos transfronterizos. De conformidad con el mencionado texto, el establecimiento de instituciones conjuntas para la implementación del acuerdo, el establecimiento y el mantenimiento de una base de datos conjunta, la identificación de áreas críticas de gestión conjunta, la declaración de área de conservación para la gestión conjunta y el desarrollo integral de programas de gestión y desarrollo son todas medidas que deben de implementarse en la práctica para formalizar una gestión conjunta.

La práctica estatal

En la práctica, los Estados recurren a diversos tipos de cooperación formal e informal para la gestión de acuíferos transfronterizos. No obstante lo anterior, la experiencia demuestra que hasta la fecha se

85 El anteproyecto del Tratado de Bellagio sobre aguas subterráneas transfronterizas fue desarrollado por un grupo de reconocidos juristas y científicos unidos bajo el interés común de identificar criterios básicos para la protección conjunta y uso de acuíferos compartidos por uno o más Estados. En sus inicios, en 1977, el proyecto surgió del interés de Al Utton y el Honorable ex Embajador Mexicano César Sepúlveda por estudiar el tema. Una década más tarde y, tras la circulación de varias propuestas, en una reunión de trabajo realizada en el Rockefeller Conference Center de Bellagio, Italia, se culminó la propuesta final. Esta constituye una respuesta a la carencia de mecanismos legales e institucionales para la gestión de los acuíferos transfronterizos. Se basa en la propuesta de que los derechos de agua deben determinarse por acuerdo mutuo en lugar de estar sujetos a captación unilateral incontrolada y que la conservación racional y las acciones protectoras exigen un mecanismo para el manejo conjunto del recurso. El anteproyecto contempla los mecanismos para que los acuíferos internacionales en áreas de sustancial importancia sean administrados por mutuo acuerdo en lugar de seguir siendo objeto de extracciones unilaterales. El tratado hace referencia a la contaminación, el agotamiento, la sequía y las transferencias transfronterizas, así como a cuestiones de extracción y recarga. El fin fundamental que persigue es propender a alcanzar una utilización óptima conjunta y evitar o resolver las controversias acerca de las aguas subterráneas compartidas, en estos tiempos de presiones crecientes sobre ese recurso. El borrador del Tratado y mayor información se encuentran disponibles en la siguiente dirección electrónica: http://uttoncenter.unm.edu/bellagio_treaty.html

han mantenido particularmente reticentes a formalizar acuerdos específicos en esta materia. Esto, a pesar de los avances en el desarrollo, atención e información disponible sobre las características especiales de los acuíferos transfronterizos.

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

- Existe un recelo relacionado con la soberanía territorial de los Estados, de forma tal que éstos continúan dilatando y evadiendo la conclusión de acuerdos vinculantes sobre acuíferos transfronterizos;
- Tratar la materia de acuíferos transfronterizos como independiente pero conexas a la discusión y eventualmente al desarrollo de instrumentos jurídicos internacionales sobre cursos de agua internacionales parece ser una noción aceptada relativamente.⁸⁶

Ejemplos prácticos

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

El cantón de Ginebra, Suiza, así como el departamento de Savoya Superior, en Francia desarrollaron en 1997 un acuerdo para la protección, uso y recarga del acuífero compartido de Ginebra. Este acuerdo prevé la creación de una comisión conjunta compuesta por seis miembros (tres suizos y tres franceses) de los cuales al menos cuatro deben ser expertos en temas de agua. La Comisión prepara un plan anual para el uso del agua subterránea y propone medidas para regular el control de la contaminación. Además aprueba o rechaza cualquier asunto relacionado con la extracción del agua subterránea. La comisión ejerce también funciones de control y fiscalización sobre el acuífero. Nótese que este nivel de cooperación en la gestión de un acuífero transfronterizo es una excepción a nivel mundial.

Un ejemplo menos sofisticado de cooperación es el que México y los Estados Unidos de Norteamérica alcanzaron en 1973 tras un acuerdo sobre limitaciones anuales específicas a la extracción de agua subterránea en el territorio de ambos Estados a lo largo de 8 kilómetros del límite internacional entre Arizona y Sonora. El acuerdo requiere que los dos Estados se consulten mutua y previamente en el supuesto de avalar nuevos desarrollos o de modificar sustancialmente ya sea la superficie o el agua subterránea en el propio territorio. Este acuerdo existe y fue facilitado dentro del marco de un acuerdo general entre ambos Estados por medio del cual se creó la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos. El agua subterránea en el área fronteriza ha sido incluida progresivamente dentro del ámbito de acción de la Comisión encargada por velar por la aplicación del Tratado.

Más recientemente Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay gestionaron de forma conjunta y coordinada el *Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní*. El proyecto se ejecuta sobre uno de los acuíferos transfronterizos más grandes del mundo el cual almacena un importante y estratégico volumen de agua, la cual es utilizada principalmente para suministro urbano y recreativo. El proyecto se ejecutó durante el período comprendido entre

86 Daibes-Murad, F. A New Legal Framework for Managing the World's Shared Groundwaters. IWA Publishing. 2005.

mayo de 2003 y enero de 2009, con el apoyo financiero del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y de la Organización de los Estados Americanos como agencia de implementación. El proceso de ejecución del proyecto permitió a los países profundizar el conocimiento técnico, desarrollar instrumentos de gestión específicos y un Programa Estratégico de Acción dirigido a fortalecer las capacidades institucionales y la cooperación regional para la gestión del acuífero. Finalmente es importante mencionar que la estructura de cooperación establecida se apoya en el funcionamiento de Unidades Nacionales de Gestión en los Estados y de un Consejo Regional de Cooperación conformado por las instituciones nacionales de recursos hídricos, ambiente y relaciones exteriores. En la actualidad se espera que el conocimiento técnico y la experiencia adquirida a través del proyecto permitan proponer un marco técnico, legal e institucional para formalizar la gestión coordinada del acuífero compartido con miras a su gestión sostenible.

Existen otros acuerdos sobre la gobernanza de los acuíferos transfronterizos, particularmente en Europa, cuya normativa se refiere a la cooperación en la gestión y protección de cuencas compartidas.

Las Naciones Unidas

Como parte del impulso que ha tenido la gobernanza de los acuíferos transfronterizos en la comunidad internacional la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó recientemente una resolución específica sobre el tema, misma que representa un notable adelanto en el desarrollo del marco jurídico de este recurso.

La Resolución A/RES/63/124 (11 de diciembre 2008) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre acuíferos transfronterizos fue adoptada en su 63° periodo de sesiones por consenso. Se fundamenta en el trabajo de hidrogeólogos del Programa Hidrológico Internacional (PHI) de la UNESCO y abogados de la CDI. Se basa además en el inventario del Programa Hidrológico Internacional que cubre ya 273 acuíferos transfronterizos y el Mapa Mundial de Acuíferos Transfronterizos publicado en octubre por el Programa Mundial de Evaluación y Cartografía Hidrológica de la UNESCO (WHYMAP), que constituye una base de datos de los recursos hídricos del planeta.

La Resolución recomienda a los Estados concertar los correspondientes acuerdos bilaterales y regionales para la adecuada gestión de sus acuíferos transfronterizos sobre la base de los principios mencionados más arriba en esta sección.

En resumen en esta Resolución, la CDI presenta ante la Asamblea General de las Naciones Unidas un proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos y solicita que:

- a) Se tome nota del proyecto de artículos en una resolución;
- b) Se recomiende a los Estados que concierten los correspondientes acuerdos bilaterales y regionales para la adecuada gestión de sus acuíferos transfronterizos sobre la base de los principios enunciados en el proyecto de artículos, y
- c) Se tome en consideración, en una fase ulterior, la elaboración de una convención basada en el proyecto de artículos.

Al aprobar su resolución 63/124, la Asamblea General se atuvo a las recomendaciones de la CDI de forma tal que dicha resolución se convierte en un paso concreto hacia la gestión compartida y sostenible del agua subterránea.

3.4 Otras alternativas para la gobernanza de aguas compartidas

La cooperación, además de ser un principio fundamental del Derecho Internacional, se puede asumir bajo un enfoque distinto y entenderse como elemento clave para implementar soluciones que permitan fomentar una gobernanza efectiva de las cuencas compartidas; en otras palabras, como un mecanismo mediante el cual los Estados a través de la auto regulación y la acción conjunta, trabajan en pos de consensos equilibrados sobre los distintos usos del río y de sus recursos.

Los Estados parte de una cuenca transfronteriza cooperan en la gestión integrada de dicha cuenca si consideran que esto conviene a sus intereses nacionales. Esta afirmación implica necesariamente que, para que un Estado ingrese en un proceso de cooperación, debe estar consciente de que obtendrá un beneficio concreto a cambio.

Como base de un sistema cooperativo interestatal, otro elemento previo que debe ponderarse adecuadamente es que no es lo mismo compartir el agua que compartir los beneficios derivados del agua. Tradicionalmente los Estados que comparten un curso de agua han negociado sobre la base de la apropiación del agua, en procesos donde el juego de poder estaba dominado por los Estados aguas arriba. Ahora bien, para poder incentivar la cooperación entre los Estados que comparten un curso de agua debe entenderse que la apropiación del agua puede ser más que un juego de suma cero. Es decir, dos Estados que comparten un curso de agua bajo un escenario típico de aguas arriba-aguas abajo pueden optar por no cooperar en la gestión conjunta del río y consecuentemente actuar por su cuenta. Tradicionalmente, y si cuenta con las tecnologías adecuadas, el Estado aguas arriba hará el mayor uso del curso de agua y, eventualmente, podrá llegar incluso a contaminar la porción que está dentro del territorio del Estado aguas abajo. Esta es una ilustración simplificada del juego de suma cero, hipótesis en la cual existe un objeto (el agua de la cuenca compartida), del cual se apropia una de las partes involucradas, mientras que la otra parte se queda sin nada. Es una situación típica de ganador-perdedor.

La realidad es mucho más compleja pues la negociación va más allá del agua e incluye elementos como la salud, la alimentación, el desarrollo e incluso el disfrute y goce del recurso, entre otros. Es decir, si dos o más Estados mantienen relaciones de ganar – perder con respecto a la apropiación del agua, por haber necesariamente un Estado “perdedor”, se les está negando a los habitantes de dicho Estado, por ejemplo, su derecho a la salud y a la alimentación, etc.

Todo esto puede desembocar en un círculo vicioso en el que se corre el riesgo de dividir a los usuarios del agua conforme al poder relativo dentro de la cuenca que tengan los Estados donde habitan generando desigualdades que, eventualmente, pueden desembocar en conflictos de diversos tipos.

En sentido contrario, escenarios que se refuerzan cíclicamente en sentido positivo pueden surgir en el mismo contexto geográfico de una cuenca transfronteriza si los Estados ribereños deciden compartir no solo el agua sino también sus beneficios.

Es importante poner de relieve que los Estados obtienen mayores beneficios a través de la gestión integrada de una cuenca compartida que por medio de una gestión aislada. Además, sobre los beneficios directos y la reducción de costos, la cooperación genera, a su vez, otro tipo de beneficios que no son cuantificables directamente como lo son la integración regional, la diversificación económica o la distensión de las relaciones políticas. Es decir, cooperación en este marco no implica

únicamente gestión conjunta de la cuenca. En tanto que este puede ser el objetivo principal de todo el proceso de gestión cooperativa, a lo largo del proceso se pueden revelar beneficios que no estaban planificados inicialmente pero que serán de gran interés para los Estados. Lo anterior ocurre independientemente de que el costo individual de la gestión individual de cada Estado disminuye en un proceso cooperativo.

En síntesis, cuando dos o más Estados deciden avanzar la cooperación para la gestión de una cuenca transfronteriza disminuyen proporcionalmente la tensión relacionada con los conflictos del agua y, en menor medida, otros conflictos políticos. Es por ello que el reconocimiento de beneficios y comprensión de procesos de generación de política conjunta debe orientar la decisión entre conflicto y cooperación.

Conforme a lo previamente descrito se plantea la noción de cooperación no como una proposición todo o nada sino como un mecanismo que permite incrementar exponencialmente ese todo inicial para ser distribuido posteriormente entre todas las partes.

Desarrollando marcos cooperativos alternativos

Existen distintos grados de cooperación en la gestión conjunta de cuencas compartidas. Estos grados pueden ser entendidos como etapas progresivas de un proceso que permite a los Estados transitar de un escenario de conflicto a uno de integración. Obligaciones como el intercambio de información sobre el estado de la cuenca así como la comunicación y la notificación de actividades y proyectos que se planean implementar son vistas como acciones unilaterales pero que sientan las bases para una gestión cooperativa.

En etapas más avanzadas del proceso, las autoridades nacionales de los Estados cooperantes implementan proyectos nacionales en forma conjunta con el fin de reducir costos pero además para generar una mayor cantidad de beneficios. En etapas ya avanzadas del proceso de cooperación, donde ésta ha sido institucionalizada, se cuenta con organismos conjuntos de gestión y con proyectos que facilitan y le dan continuidad al proceso.

Ahora bien, en cuanto a los mecanismos necesarios para formalizar la cooperación interestatal existen distintos instrumentos los cuales son recomendados dependiendo del contexto específico en el que se lleve a cabo la negociación para una gestión integrada de una cuenca compartida pero que por marcadas diferencias en su naturaleza tienen ventajas y desventajas claramente distinguibles.

En un extremo de los instrumentos para formalizar la cooperación interestatal se podrían destacar a los códigos de conducta. Estos códigos constituyen un documento redactado voluntariamente por dos o más partes, físicas o jurídicas, públicas o privadas, por medio del cual se comprometen a alcanzar o a regirse por medio de una serie de principios, metas o estándares.

Dada su naturaleza, el código de conducta es un documento ágil en lo que concierne a su proceso de adopción toda vez que dicho proceso no está caracterizado por los formalismos propios de la negociación de un tratado internacional. Dicha agilidad se ve reflejada en la facilidad de implementación del contenido del código.

Si este documento se suscribe a nivel local en el contexto de una cuenca compartida, es de esperar que si el documento está claramente redactado y fue adoptado dentro del marco de un proceso participativo, se produzca un proceso de apropiación paulatina de sus disposiciones que puede

facilitar su implementación e incluso promover su replicación por parte de otras entidades locales y, de esta manera, y en forma progresiva permear los diferentes niveles de gobernanza en forma ascendente (*bottom up approach*).

Como principal desventaja de un código de conducta debe señalarse su carácter no vinculante. Al carecer de fuerza coactiva, propone un cierto nivel de inseguridad en el cumplimiento de los compromisos de las partes y, por ende, no crea derechos exigibles por parte de los sujetos destinatarios.

En el otro extremo del abanico de posibilidades para institucionalizar la cooperación interestatal se encuentran los tratados internacionales, ya sean bilaterales o multilaterales, Sobre el cual se expuso en la sección 2 de este capítulo.

Finalmente corresponde destacar que ambos instrumentos, código de conducta y tratado, no son necesariamente excluyentes, sino que pueden formar parte de un proceso complejo que exige, además de la formalización de acuerdos, un respeto por los principios anteriormente esgrimidos.

4 Repensando las instituciones

4.1 Marco institucional para la gestión de aguas compartidas

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua⁸⁷ 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 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.

La Conferencia Mundial sobre el Agua Dulce⁸⁸ 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 determina que los Estados de un 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

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

88 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.

para ejecutar los planes que se adopten y la promoción del uso sostenible y la protección del curso de agua⁸⁹.

El establecimiento de un órgano o institución es un elemento clave para promover la gestión integrada del agua y, en el contexto de una cuenca compartida, 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 compartidas⁹⁰:

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

Dispuso además que un mecanismo de gestión conjunta a nivel de una 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; y
- 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 correspondería mencionar las siguientes:

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

A quienes le compete la gestión de las cuencas hidrográficas compartidas en los diferentes Estados coribereños tienen una oportunidad para reunirse en forma periódica con el objeto de tratar todos los temas relacionados con los recursos compartidos y no ya caso por caso. Las reuniones regulares generan paulatinamente una forma común de pensar y confianza entre todos los involucrados.

Promoción del intercambio de información entre los Estados coribereños

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,

89 Artículo 24 Convención de 1997.

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

rige la desconfianza. Es un prerrequisito para motivar a los Estados a colaborar en la gestión conjunta de una cuenca.

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

El desarrollo de un esquema de gestión integrado a nivel de una cuenca solo puede ser alcanzado por medio de la colaboración de todos los Estados parte. Tal esquema es, en gran medida, un prerrequisito para recibir apoyo de parte de agencias de cooperación y atraer la atención de otros Estados, incluso de aquellos 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 cooperación a apoyar a los Estados parte a implementar el esquema propuesto.

Resolución de conflictos

Al promover la cooperación, los organismos de cuenca contribuyen a evitar los conflictos que se puedan suscitar entre los Estados parte de una cuenca hidrográfica, aunque estos organismos no constituyen 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 Río Indo, donde el Banco Mundial ofició de mediador, o a un árbitro, como en el caso del conflicto por el Río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua, o a un tribunal internacional, como en el conflicto entre Checoslovaquia y Hungría por el Río Danubio. Sobre estos temas, remitimos a la Sección 4 de este capítulo.

La adecuada gestión de los recursos de una cuenca compartida que comparten los Estados, depende de la voluntad política de los Estados parte de la cuenca en avanzar una cooperación que se traduzca en una gestión provechosa para todos los Estados parte dentro del marco de la sostenibilidad. 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 injerencia estará determinado por el marco de competencias atribuido a dicha institución por los Estados parte.

En síntesis, nada impide que instancias nacionales para la gestión de una sección 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 a través de un acuerdo. Sin embargo, debe destacarse que un entramado complejo de organismos con diferentes competencias puede generar confusión, operar en contra de 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 cuenca⁹¹.

91 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 creada 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 1987⁹².

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 políticas nacionales;
- Preparación e implementación de un plan de desarrollo integrado para la cuenca;
- Promoción de proyectos de interés común para los Estados de la cuenca;
- Control y regulación de la navegación del Río Níger, sus tributarios y subtributarios; y
- Movilización de recursos financieros para la implementación de proyectos.

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.

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 1994⁹³.

92 Textos disponibles en www.ecolex.org

93 Texto disponible en www.ecolex.org

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 compone de tres miembros elegidos por los Estados parte.

La Comisión cumple funciones de asesoramiento a los Estados miembros, entre otras, en las siguientes cuestiones:

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

La Autoridad de la Cuenca del Río Volta

Si bien el artículo 3 de la Convención de la Cuenca del Río Volta establece la creación de una Autoridad de la Cuenca del Volta, ésta tiene su origen en el extinto Comité Técnico de la Cuenca del Volta. Tras la firma de una Carta de Intenciones (MoU), el 6 de diciembre de 2005 los Estados parte de la cuenca (Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Mali y Togo) acordaron su futura creación.

La Autoridad de la Cuenca del Volta es una institución intergubernamental que tiene el objetivo general de mejorar la gestión transfronteriza del agua en toda la cuenca. Las funciones de la Autoridad son, entre otras, las siguientes:

- Promover herramientas de consulta entre los Estados miembros para el desarrollo de la cuenca;
- Promover la implementación de la gestión integrada del agua y la distribución equitativa de los beneficios derivados de ella;
- Autorizar el desarrollo de infraestructura y proyectos planeados por distintos actores y que podrían tener impactos significativos en el cauce de la cuenca;
- Fomentar el desarrollo de proyectos y obras conjuntas entre los distintos Estados;
- Contribuir a la disminución de la pobreza, al desarrollo sostenible de los Estados que comparten la Cuenca del Volta y a una mejor y más adecuada integración en la sub región.

Desde el punto de vista de su organización, la Autoridad de la Cuenca del Volta se encuentra estructurada de la siguiente manera:

1. La Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, cuya función principal es la de determinar y asegurar la consecución de los objetivos y metas de la autoridad en términos de cooperación y desarrollo;
2. El Consejo de Ministros del Agua, que es el órgano que responde por la formulación y control de la política sectorial;
3. La Asamblea de las Partes involucradas en el desarrollo de la Cuenca del Volta, que es un órgano consultivo compuesto por todos los actores relevantes de la cuenca en representación de distintos usuarios;
4. El Comité de Expertos, que tiene como función principal aconsejar a la autoridad en cuestiones técnicas;
5. El Directorio Ejecutivo de la Autoridad, un órgano que implementa las decisiones del Consejo de Ministros y reporta sobre el cumplimiento de los acuerdos adoptados por la Autoridad.

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 Vietnam⁹⁴.

Remitimos al Capítulo III. 2 relativo a los tratados y convenios relativos a aguas compartidas.

Comisión Permanente del Río Indo

La Comisión Permanente del Río Indo fue establecida por el Tratado de las Aguas de Río Indo entre India y Pakistán firmado en Karachi el 19 de septiembre de 1960⁹⁵.

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.

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

Las funciones de la Comisión 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 sobre las cuales se aplica el tratado;
- Resolver cualquier cuestión que se suscite entre las Partes;
- 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; y
- Elaborar un informe anual y someterlo a consideración de los Estados parte.

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

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

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 miembros⁹⁶.

El CIC en pleno, que se reúne, al menos dos veces por año, tiene un órgano ejecutivo que 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;
- 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.

⁹⁶ Ver Tratado de la Cuenca del Plata en el Capítulo III.2.

El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) fue establecido en 1974 con el objeto de 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”⁹⁷. 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.

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 obligaciones⁹⁸.

Entre sus funciones se destacan las siguientes:

- Dictar su propio estatuto;
- Establecer parámetros físico-químicos y biológicos para la regulación de la calidad de las aguas;
- 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 atraviesen 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; y
- Proponer normas que regulen las descargas de cualquier tipo de sustancias contaminantes.

97 Artículo 1.

98 Artículo 4.

Comisión Internacional para la Protección del Rin

El Convenio sobre la Protección del Rin⁹⁹ fue firmado en Berna, el 12 de abril de 1999, por Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Suiza y la Comunidad Europea.

Es importante destacar el ámbito de aplicación geográfica del Convenio que comprende:

- 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 río;
- 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;
- 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; y
- 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;

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

- Preparar propuestas de medidas individuales y programas de acción con inclusión, si procede, de instrumentos económicos y habida cuenta de los costes esperados; y
- 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 establecida 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 la 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 km. del total de la cuenca hidrográfica).

El Convenio tiene por objeto:

- La gestión hidrológica sostenible y equitativa del Danubio. Las Partes 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 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 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 contaminador-pagador y 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; y
- 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 puede nombrar a cinco delegados para tratar cuestiones específicas.

La Presidencia de la Comisión es rotativa por el término de un año.

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

Se encomienda a la Comisión elaborar recomendaciones y propuestas dirigidas a las Partes para que éstas cumplan con las obligaciones pactadas. Igualmente, la Comisión está 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, éstas 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.

4.2 Gestión integrada de cuencas compartidas

La gestión integrada de 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 alcanzar 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.

La gestión integrada 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 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.

4.3 Descentralización institucional

El marco institucional adecuado para la gestión integrada de los recursos de una cuenca requiere una pluralidad orgánica tanto formal como no formal. En otras palabras, el marco institucional debe

100 Lord e Israel, 1996.

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

ser tal que los procesos de toma de decisión sobre el acceso y uso de los recursos naturales de una cuenca queden en espacios e instancias que vayan desde los locales hacia foros nacionales e internacionales, formales (como los gobiernos) o informales (como pueden ser los espacios de diálogo entre la sociedad civil e interlocutores del gobierno o del sector privado).

Dentro de la noción de gestión integrada de cuencas hidrográficas compartidas, coexisten dentro de un esquema de nueva institucionalidad las organizaciones típicas del gobierno en los distintos niveles de la administración política y jerárquica, así como otras instituciones no formales que dan mayor representación a los distintos grupos de usuarios del agua. Este es uno de los principales aspectos de una institucionalidad moderna para la gobernanza de aguas compartidas.

Siguiendo a Pulgar Vidal, la gobernanza ambiental depende de estructuras democráticas y de participación donde, para la resolución de conflictos, se hace uso de medios tanto institucionales como no institucionales (reuniones, negociaciones, y acciones colectivas pacíficas). Además, para que este tipo de gobernanza se aplique efectivamente, es primordial establecer relaciones de poder horizontales tanto a nivel interno como externo de los grupos¹⁰². En otros términos, la gobernanza de una cuenca compartida está conformada por distintos procesos de gestión caracterizados por relaciones complejas entre distintos actores y que no resultan excluyentes entre sí.

Por una parte, y en el contexto de las relaciones internacionales, los Estados, como principales sujetos y actores del Derecho Internacional y la Política Internacional, establecen las instituciones encargadas de la gestión integrada de cuencas compartidas.

De forma paralela y, en algunos casos hasta incluso simultánea, los Estados conforme a su derecho interno, se encargan de promover las instituciones para la gestión integrada de la cuenca que consideren necesarias, normalmente a través de una ley de aguas. Es decir, desde una perspectiva del derecho interno y, normalmente a través de una ley que regule las aguas, se abren espacios institucionales para la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la cuenca, a través de comités de cuenca, comités de desarrollo u otras instituciones similares. Estas instituciones, si bien no cuentan con un mandato específico para atender todas las cuestiones de una cuenca compartida que demandan una regulación más o menos integral por su carácter transfronterizo y debido a su propia naturaleza jurídica se convierten en espacios ideales para asegurar la participación ciudadana y para fomentar el diálogo directo entre distintos usuarios de Estados coribereños.

Dichas instituciones permiten un ámbito de participación, coordinación y concertación entre los actores que las conforman: representantes de las autoridades de los distintos niveles de gobierno, sector privado, sociedad civil y usuarios en general.

Ante el vacío legal y la ausencia de un acuerdo internacional que regule una cuenca compartida y que establezca para tal efecto una institución específica, la coordinación y cooperación de estas instituciones nacionales aparece como un mecanismo efectivo para garantizar la gestión integrada de la cuenca. Opera, por así decirlo, una escisión de los mecanismos institucionales para gestionar la cooperación entre los Estados para una gestión integral de la cuenca compartida. Por una parte

102 Pulgar Vidal, Manuel, *Gobernanza Ambiental Decentralizada: Oportunidades para la sostenibilidad y el acceso a los recursos naturales para los sectores rurales pobres*, Fondo Mink'a de Chorlavi, primera edición, agosto 2005.

están entonces aquellas instituciones derivadas de Derecho Internacional y que se plasman en convenciones, tratados, protocolos, pactos o notas revérsales, regidas por el Derecho Internacional Público. Por otra parte, se revelan aquellas instituciones que se gestan dentro de un Estado, mismas que pueden ser formales como las creadas a partir de una ley, o no formales como aquellas que derivan del dialogo político, técnico científico, académico, u otros que se generan a partir de la interacción de grupos de actores relevantes, pero que a través de la cooperación con grupos similares en el Estado coribereño, derivan en procesos de gestión conjunta que, finalmente, pueden resultar eventualmente en cartas, códigos de conducta, y lineamientos de buenas prácticas para la gobernanza de una cuenca compartida. Ahora bien, este tipo de instituciones puede tener una doble función, que se explica sucintamente a continuación:

Agilidad en su creación

Este es uno de los elementos característicos de este tipo de instituciones, y se debe a que su creación e implementación responde normalmente a necesidades prácticas, por lo general, difíciles de aprehender en toda su magnitud, en los niveles jerárquicos superiores de las administraciones centrales de un Estado. Es decir, los problemas locales, que dependiendo del lugar, pueden tener una dimensión transfronteriza, no pueden muchas veces aguardar los procesos para la creación y el establecimiento de organismos de carácter intergubernamental, con personalidad jurídica internacional y que para su conformación requieren del formalismo propio de las relaciones diplomáticas y del Derecho Internacional.

Principios jurídicos y apropiación

Bajo ciertas circunstancias puede ser aconsejable una socialización de los principios fundamentales de la gestión de cuencas hidrográficas compartidas, con el objeto de que puedan ser aprehendidos por una mayor cantidad de actores e instituciones, se asegure su cumplimiento y, en definitiva, se promueva una gobernanza más efectiva de una cuenca. De esta manera, actores sociales e individuales y, en particular, aquellos vinculados directamente con la gestión de la cuenca y sus recursos, pueden participar activamente en el desarrollo y en la gestión integral de la misma. Es decir, la cooperación, la gestión integrada, los retos que propone la sostenibilidad y, sobre todo, la participación de la sociedad civil, pueden hacer uso también de instituciones que provean los espacios necesarios para el dialogo y la negociación atendiendo a la problemática con una visión integral, pero desde una plataforma que tiene su origen en el nivel nacional o local. Este tipo de instituciones puede gestar procesos de apropiación en los actores involucrados que, eventualmente, facilitan la gestión integral de la cuenca.

4.4 Solución de controversias

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

Muchas son las causas por las cuales puede generarse 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 múltiples usos.

Veamos a continuación algunos de las controversias 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. El clásico ejemplo del Estado aguas abajo que no recibe una cantidad suficiente de agua para cubrir sus necesidades.

Otro conflicto puede manifestarse en caso de 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 del derecho a una utilización equitativa por parte de otro 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) 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 la multiplicidad de usos excede 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 usuario del agua y, como consecuencia de ello, se comienza a ver una tendencia a establecer caudales mínimos y/o caudales ambientales, que permitan asegurar la reserva o permanencia de una cierta cantidad de agua en los ríos para permitirles continuar prestando sus servicios esenciales.¹⁰³

El ambiente y los ecosistemas son usuarios del agua pero además cumplen un rol 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 surja un conflicto entre los usos existentes del agua y usos nuevos planteados por parte de algunos de los Estados parte de la cuenca. 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. 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 una porción o 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 mencionado descrito 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

103 Sobre este tema remitimos al Capítulo V.4 donde se trata en detalle la conservación de los ecosistemas de agua dulce.

Capítulo II, los Estados parte de una cuenca compartida son parte de una comunidad de intereses 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 que rige en esta materia es el de la utilización equitativa, de acuerdo con el cual, algunos Estados podrán llegar a utilizar 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 alícuota 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 suscitarse 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 podría 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 los ejemplos más recientes los de la contaminación del río Tisza por el derrame de cianuro de la mina de Baia Mare en Rumania, que afectó a Hungría y a Serbia (aguas abajo) o el caso de la explosión en una planta química en la ciudad china de Jilin, ubicada en el curso superior del Río Songhua, a unos 140 km de la populosa ciudad de Harbin. Este desastre origina una nube tóxica y provocó un desastre natural en el Songhua, tributario del Río Amur, y que es compartido entre China y Rusia.

Siguiendo 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 distributivo 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 estableciendo los mecanismos a través de los cuales se va a administrar la cuenca hacia el futuro.

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

La Carta de las Naciones Unidas 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 acercar a las Partes a la mesa de negociaciones. Los buenos oficios concluyen cuando las Partes se sientan a negociar.

Otra 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 relativos 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, 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 procurará 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 cuál 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 para 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 éstos 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 tratado¹⁰⁴, 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 tienen 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 consideración de un tribunal internacional, como es el caso de la Corte Internacional de Justicia¹⁰⁵.

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. Finalmente, 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 ésta): el caso Gabcikovo-Nagymaros y el caso del Río Oder respectivamente.

La Convención de 1997 contiene disposiciones específicas en materia de solución de controversias relacionadas con la interpretación o aplicación de la Convención¹⁰⁶ que se aplican sin perjuicio de un acuerdo entre las Partes.

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.

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

105 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.

106 Artículo 33 de la Convención de 1997.

- 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 o
 - 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.

5 La dinámica del cambio

En este capítulo se desarrollan algunos de los principales temas que son necesarios para dar lugar a un cambio encaminado a mejorar las estructuras de gobernanza de las aguas compartidas: la negociación y la preparación de acuerdos, la incorporación de la participación pública, la gobernanza ambiental descentralizada, la evaluación del impacto ambiental de proyectos, obras y actividades, y la conservación de los ecosistemas.

5.1 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 gestionar la cuenca que comparten y, ulteriormente, dicho acuerdo puede quedar plasmado bien en un documento de carácter político o en uno 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 instrumentos de tipo político que pueden estar sujetos a cambios de gobierno.

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 negocia no sea quizá lo esencial y fundamental que se debe negociar para gobernar lo que se comparte.

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 y el agua pueden cumplir 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 manera única de influir en el proceso a través del cual los Estados se ponen de acuerdo. Puede ser que actores locales se encuentren lo suficientemente empoderados como para influir en instancias políticas locales y que éstas, a su vez, puedan hacer llegar los reclamos legítimos de aquellos que están en contacto más inmediato con los recursos naturales 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 fundamentalmente a dos poderes del Estado: el ejecutivo, a través de las cancillerías o ministerios de relaciones exteriores y el 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 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); y
- Entrada en vigor¹⁰⁷.

¿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 divergentes, 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; y
- Resolución de conflictos.

El objeto define lo que el tratado pretende regular; en otras palabras, 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 ser parte de dicho tratado, como así también las actividades que se regulan a través de él y los Estados.

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...”¹⁰⁸.

107 Para 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.

108 Artículo 3 Convención de 1997.

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 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 de tipo procesal 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. 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 institucionalidad 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 pueda ser aplicado 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, determinadas 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 discrepancias y desacuerdos 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 solución de controversias, remitimos al capítulo IV.4.

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

Como se advirtió previamente, 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 los Estados pretenden con el tratado. 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 consecuencia de un posible 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 sobre 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 Internacional¹⁰⁹, 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 cual es 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 apropiado 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 el tratado y promover un sistema a través del cual se facilite el cumplimiento en aquellos casos en que este sea deficiente. Esto se puede lograr otorgándole 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.

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

5.2 Participación pública

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 la gestión del agua exige un sistema amplio de 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 la gestión de cuencas. Sin modificar conductas de todos estos actores, sin cambiar procesos productivos para reducir el consumo de agua y las aguas residuales, sin permutas 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 imposibilitan alcanzar la sostenibilidad del recurso.

La participación en la gestión de cuencas no se puede limitar 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.

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 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 Ambientales¹¹⁰ (Convención de Aarhus), que regula específicamente el tema de participación, acceso a la información y a la justicia en materia ambiental, el problema 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 Desarrollo¹¹¹, el Convenio de Diversidad Biológica¹¹², el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio

110 Doc. ECE/CEP/43.

111 Principio 10.

112 Artículo 14.

Climático¹¹³, la Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación¹¹⁴, 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 ambiente¹¹⁵.

Teniendo en cuenta los mencionados antecedentes es posible concluir que la participación pública en materia ambiental es parte del Derecho Internacional aplicable en la materia. A partir de ello se pueden extraer ciertas conclusiones respecto a cómo los Estados debieran regular la cuestión de la participación pública en la gestión de aguas 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 aguas compartidas puedan participar directa o indirectamente en los procesos de toma de decisiones y se les dé 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.

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 verse 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.

5.3 Gobernanza ambiental descentralizada

Históricamente las cuestiones relativas a la cooperación entre Estados en materia de cuencas hidrográficas compartidas han sido generadas e impulsadas desde los gobiernos centrales. El éxito de dichos procesos ha dependido fundamentalmente del nivel de desarrollo del diálogo político entre los Estados en cuestión y del grado de integración política y económica en la región.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en lo que a políticas, normas e instituciones se refiere, en las cuencas hidrográficas compartidas confluyen diversos niveles que van desde lo más local de una comunidad hasta el nivel internacional de las relaciones entre distintos Estados, en este espacio

113 Artículo 4.

114 Artículo 3.

115 Ver en particular Artículos 3, 5 y 7.

se pretende efectuar algunas consideraciones respecto al nivel local y, en particular, a las dinámicas sociales y políticas que tienen lugar en dicho nivel y especular respecto del replanteo de algunas cuestiones tal como han sido consideradas hasta la momento para avanzar hacia el establecimiento de una aproximación más integral de la gobernanza de cuencas hidrográficas compartidas.

Las áreas de frontera pueden ser zonas con un considerable capital cultural, biológico y energético. Las cuencas hidrográficas forman parte de este capital. . Muchas veces las fronteras políticas están establecidas por ríos, los cuales pueden definir espacios de convergencia, medios de transporte y acceso a una multiplicidad de medios de vida (energía hidroeléctrica, riego, agua, pesca, industrias agrícolas) que comparten poblaciones de Estados coribereños. En algunos casos, las zonas de frontera incluyen áreas protegidas significativas e incluso minorías étnicas que enriquecen aún más el escenario de la diversidad cultural.

La cooperación transfronteriza, como fuera analizada previamente en el Capítulo III.4 se asienta en una relación de vecindad y de continuidad territorial, es decir, en un espacio donde las personas viven en relación de proximidad a pesar de estar separadas por una frontera política. En dichos espacios los vecinos muchas veces son dependientes unos de otros pero cuentan con la facilidad de dialogar habida cuenta de la proximidad en la que conviven. Las personas que viven a ambos lados de una frontera política comparten no solo los mismos recursos naturales, sino que generalmente enfrentan las mismas problemáticas a pesar de vivir en Estados distintos.¹¹⁶

Como consecuencia de esta interdependencia, el trabajo en áreas de frontera aparece como un mecanismo para reducir tensiones, abrir canales de comunicación y, en definitiva, promover la cooperación entre Estados que incluya la gestión y conservación en materia de recursos naturales compartidos.

La identidad comunitaria es reconocida en el universo de interacción local y esa pertenencia comunitaria genera lazos de confianza y posibles estructuras de gobernanza. En las comunidades tienen lugar importantes interacciones al punto tal que actores locales pueden transformarse en referentes de procesos globales, por medio de la representación de las comunidades y de los sectores sociales de los cuales provienen.

Las poblaciones transfronterizas responden a esta vecindad comunitaria antes descrita, pero cuentan con la excepcional característica de que sus relaciones se dan desde lo local en un espacio binacional o trinacional en donde, a pesar de los procesos de descentralización que tienden a fortalecer la institucionalidad local y las identidades locales, todavía responden a intereses nacionales que, muchas veces, guardan escasa relación con los locales. Partir desde lo local pone en tela de juicio relaciones verticales que históricamente se han desarrollado entre las áreas de frontera y los gobiernos locales y posiciona una nueva forma de concebir los sistemas de gobernanza y los procesos para la toma de decisiones.

En estos procesos de resurgimiento o revalorización de lo local, en donde muchas de las funciones del gobierno central se han visto descentralizadas, se revela la necesidad de especular respecto a

116 Matul, D., Vecindad, cooperación mutua: una revisión de las prácticas de las fronteras de Centroamérica, en Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, Asdi y FLACSO, Vol. IV, n.1, julio 2007, pág. 3.

una nueva institucionalidad local que promueva la participación y la representación de los actores y las demandas locales.

El concepto tradicional de gobernabilidad responde a una realidad en la cual la política y el poder son concebidos como un monopolio de estructuras formales tales como el gobierno y los partidos políticos. La gobernabilidad se entiende como “el ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de los objetivos sociales y económicos”¹¹⁷, es decir, se daba en el marco de la relación Estado-sociedad civil, en donde se la concebía como la capacidad del Estado para representar y responder las demandas sociales que nacían desde esa abstracta noción de sociedad civil.

La gobernanza, en cambio, es un concepto más integral que habilita definir procesos ya sea formales o informales en donde interactúan una diversidad de actores sociales que, con diversos intereses y formas de acción muchas veces no tradicionales, definen inclusivamente la conducción de la sociedad. La gobernanza es un concepto más amplio que gobierno, ya que se refiere a procedimientos y prácticas que para funcionar deben involucrar a los actores y a las redes sociales pertinentes. De este concepto se deriva la noción de gobernanza ambiental descentralizada como marco institucional que permite que los procesos de toma de decisión relativos al acceso y al uso de los recursos naturales queden en instancias locales que pueden ser formales, como los gobiernos locales, o informales, como los espacios de diálogo entre la sociedad civil e interlocutores del gobierno o del sector privado.

Ahora bien, la gobernanza ambiental descentralizada presupone procesos inclusivos y participativos y depende de estructuras democráticas y contextos pacíficos de participación en donde, para la resolución de conflictos, se hace uso de medios tanto institucionales, como el poder judicial del Estado, como no-institucionales, tales como las reuniones, las negociaciones y acciones colectivas pacíficas. Para que este tipo de gobernanza funcione efectivamente es esencial establecer relaciones de poder horizontales tanto a nivel interno de los grupos (asambleas, consultas, toma de decisiones colegiadas, entre otras) como con actores externos.

De acuerdo con Pulgar Vidal ¹¹⁸ existen, al menos, cuatro condiciones esenciales para que pueda tener lugar un proceso de gobernanza ambiental descentralizada:

1. *Capital social*. Implica un sentimiento de pertenencia a un grupo o a una comunidad que comparte realidades, identidades y demandas. Un capital social fortalecido involucra organizaciones sociales articuladas, liderazgos claros y una agenda política común. Además el capital social le otorga a una comunidad “la capacidad de negociar, definir el acceso a los recursos naturales de manera que las propias poblaciones puedan satisfacer sus necesidades de forma sostenible” Por otra parte, la carencia de capital social generalmente está ligada a escenarios de pobreza y, por tanto, a condiciones de falta de información y limitado acceso a

117 Pulgar Vidal, M., *Gobernanza Ambiental Descentralizada: Oportunidades para la sostenibilidad y el acceso a los recursos naturales para los sectores rurales pobres*, Fondo Mink’a de Chorlavi, primera edición, 2005, pág. 2.

118 Pulgar Vidal, M., *Gobernanza Ambiental Descentralizada: Oportunidades para la sostenibilidad y el acceso a los recursos naturales para los sectores rurales pobres*, Fondo Mink’a de Chorlavi, primera edición, 2005, pág. 4.

la educación, circunstancias que favorecen el clientelismo y la falta de rendición de cuentas por parte de las instancias de toma de decisión.

2. *Participación y acceso a la información.* Estas condiciones son indispensables para superar efectivamente las condiciones de marginalidad, contar con el acceso democrático a información oportuna, legítima y adecuada tanto a nivel interno de los grupos, es decir, en los procesos de toma de decisión, como a nivel externo, es decir, contar con el efectivo acceso a información pública, a la justicia, al debido proceso y tener la posibilidad de solicitar la rendición de cuentas.
3. *Presencia del Estado.* El rol del Estado en los procesos de gobernanza ambiental descentralizada puede tener varios niveles: a) El Estado en lo local, que funge como promotor o receptor de un proceso de gobernanza ambiental descentralizada; b) El Estado facilitando el acceso a los recursos naturales; c) el Estado como formulador de políticas públicas y d) el Estado como actor cuestionado que promueve acciones de exclusión.
4. *Arquitectura institucional.* Mecanismos no formales creados para favorecer la interacción social, la planificación y la definición de estructuras institucionales que implican “la organización de espacios y mecanismos para el proceso de toma de decisiones participativas”.

Los procesos de gobernanza ambiental descentralizada pretenden promover la descentralización y generar estrategias de manera tal que una agenda local trascienda y tenga un impacto a nivel nacional y regional. Conviene destacar que un resultado importante de estos procesos de gobernanza ambiental descentralizada debe ser el de establecer condiciones que permitan facilitar el acceso a los recursos naturales para las poblaciones más desfavorecidas, de manera tal que puedan efectuar una utilización responsable de medios de vida y en consecuencia, generen alternativas de desarrollo y para salir de la pobreza. A ello se debe sumar la necesidad de promover la autogestión y el fortalecimiento de las organizaciones locales.

En conclusión, las consideraciones previamente apuntadas permiten concluir que los procesos y mecanismos de gobernanza ambiental descentralizada deben ser adecuadamente ponderados en la gestión de cuencas hidrográficas compartidas, se entiende teniendo particularmente en cuenta las particularidades de cada cuenca. Junto a herramientas tradicionales antes consideradas en este trabajo, pueden servir para establecer cambios y promover una aproximación más integral de las cuestiones jurídicas e institucionales de la gobernanza de aguas compartidas.

5.4 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 de aguas transfronterizas.

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 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, fiscaliza 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 contexto de 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 obligatorio. ¿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 expone 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; y
- 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 concluir que, independiente cual sea la legislación y el procedimiento de EIA que un Estado aplica 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 ser afectados y, para la correcta aplicación de este deber aparece como necesaria la EIA.

A nivel internacional no existe un tratado global relacionado con la EIA en un contexto transfronterizo que determine cómo se conduce 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 podría ser la de incluir en el texto del tratado o acuerdo 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, independientemente de las jurisdicciones de los Estados.

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

La otra cuestión es definir cuando realizar la EIA, es decir, en qué momento se activa la obligación de conducirla. 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 se requiera 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 va 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 inicial¹¹⁹, y solo si el impacto es mayor realizar una EIA completa.

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

La tercera alternativa es la utilización de una 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.

Algunos de los aspectos más importantes que deberían ser tenidos en cuenta en un sistema de EIA destinado a valorar los posibles impactos producidos por proyectos y actividades sobre cuencas compartidas son los siguientes:

- 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 cuándo 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 realizar el 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; y
- 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 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 éste, a su vez, haga el reclamo al Estado autor de la actividad que produjo el impacto transfronterizo.

Como se refirió anteriormente, no existe un tratado global destinado a regular el procedimiento de EIA para riesgos transfronterizos. Lo que 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 tratado de carácter regional que opera bajo el sistema de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa¹²⁰.

120 adoptado el 25 de Febrero de 1991 en la ciudad de Espoo, Finlandia.

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 impacto¹²¹ 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 Parte“.

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 origen¹²² 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 I¹²³ y que pueda tener un impacto transfronterizo perjudicial importante.

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 se mencionan 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).

121 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.”

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

123 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.

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 dicho procedimiento 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 EIA¹²⁴.

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 Convenio¹²⁵, 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 Convenio¹²⁶.

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 afectadas¹²⁷.

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 perjudicial¹²⁸.

124 Artículo 3.6.

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

126 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.

127 Artículo 4.

128 Artículo 5.

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 propuesta¹²⁹.

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 posterior, incluyendo la vigilancia de la actividad y la determinación de cualquier impacto transfronterizo perjudicial. Si la evaluación post proyecto 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 impacto¹³⁰.

5.5 Conservación de los ecosistemas

A nivel internacional, los Estados han expresado en reiteradas oportunidades 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.

129 Artículo 6.

130 Artículo 7.

Los ecosistemas¹³¹ 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 establece¹³² que los Estados protegerán y preservarán individualmente y, cuando proceda en forma conjunta, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales. Existe también una disposición¹³³ 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 qué 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 ecosistemas¹³⁴, 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 estuarios¹³⁵ 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.

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

131 De 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.

132 Artículo 20.

133 Artículo 22.

134 El 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 al 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.

135 Artículo 23.

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 cuenca¹³⁶.

La mayoría de los acuerdos sobre cuencas hidrográficas compartidas 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 sostenible¹³⁷.

Caudales ambientales

La necesidad de proveer caudales ambientales está siendo aceptada de manera creciente como un componente esencial de la gestión integrada del agua, 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 consuntivos del agua y establece disposiciones específicas a la provisión de caudales ambientales¹³⁸, aunque se advierte una creciente toma de conciencia respecto de estos asuntos.

El concepto de caudal ambiental ha evolucionado a través del tiempo. En el libro CAUDAL¹³⁹ 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 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. Teniendo en cuenta esto, será necesario alcanzar un balance entre los requisitos ecológicos para el mantenimiento de los

136 Artículo 3.

137 Artículo 1.

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

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

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
- 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 la gestión 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 un cierto grado de 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 gestionar 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 control 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 importante 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 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 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. ¿Cómo 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.

Lo previamente descrito no es tarea fácil a nivel nacional y, 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.

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 gestión 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 cobrando cada vez más importancia¹⁴⁰. 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

140 Entre 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.

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.

La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar)¹⁴¹

La Convención Ramsar es el primer tratado ambiental global y el primero en referirse exclusivamente a la protección de hábitats naturales. Aunque no es propiamente dicho un tratado sobre gestión y conservación de cuencas compartidas, 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, creemos necesario llamar la atención sobre algunos de sus aspectos fundamentales vinculados con el tema objeto de 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 1¹⁴².

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 fluviales¹⁴³. 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 humedales¹⁴⁴, los primeros lineamientos para su implementación adoptados en 1990¹⁴⁵ y complementados en 1993¹⁴⁶ determina que las Partes

141 La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat para Aves Acuáticas, fue adoptada en la ciudad de Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971.

142 “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.”

143 Recomendación 4.2, Montreaux 1990.

144 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.

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

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

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.

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 humedales¹⁴⁷ y los Lineamientos para integrar la conservación y el uso racional de los humedales en la gestión de cuencas hidrográficas¹⁴⁸. 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 humedales¹⁴⁹. 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 decisorios, 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 centro de gravedad 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.

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

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

149 Resolución VIII.1.

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 que tienen que ver con el tema y que fueron decididos por distintos tribunales.

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

6.1 Caso del río Oder¹⁵⁰

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, luego de la Primera Guerra Mundial. 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 Odra 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 a los principios del Derecho Internacional fluvial general y considerar la posición adoptada por el Tratado de Versalles respecto de los mismos.

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

- 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 atraviese 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 coribereños 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.

6.2 Caso del lago Lanós

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 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.

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 coribereños.
- 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.

6.3 Caso del delta del río Helmand¹⁵¹

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 la gestión 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.
- 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.

151 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.

6.4 Caso del río Lauca

Hechos

El Río Lauca nace en Chile y fluye en dirección sureste atravesando la frontera con Bolivia. Dentro del territorio boliviano el río continúa su curso en la misma dirección hasta desembocar en el Lago Coipapas, de dominio exclusivo boliviano. La longitud del río es de aproximadamente 255 km, 75 km de los cuales están ubicados en territorio chileno y los otros 150 km en territorio boliviano.

En junio de 1939, Pedro Aguirre Cerda, entonces presidente de Chile, visitó la ciudad portuario de Arica (Chile). Durante su visita afirmó que su gobierno, tomando en consideración solicitudes de varias asociaciones comerciales e industriales del Valle del Río Azapa, promovería la extensión de las áreas de irrigación en esa región al puerto vecino, haciendo uso de las aguas de la cuenca alta del Río Lauca para lograrlo. El principal objetivo del proyecto era incrementar la producción de alimentos para la población de la región y reducir el desempleo.

El 11 de julio de 1939, el gobierno de Bolivia comunicó su reserva al gobierno de Chile contra la posible desviación de agua por medio de un canal de irrigación en el cauce del Río Lauca. Estudios indicaron que la cantidad de agua que las autoridades chilenas pretendían desviar representaba aproximadamente el 25 % del área total de la cuenca en el territorio chileno, que a su vez implicaba que las medidas tomadas para satisfacer el proyecto chileno requerían y podría utilizar hasta un 46.7 % del caudal total del cauce del río antes de que éste ingresase en territorio Boliviano. No obstante lo anterior las autoridades chilenas, preocupadas con la irrigación y la generación de electricidad, desarrollaron una serie de obra públicas en la región que incluían una represa de desviación y un canal de 33km para irrigar la zona agro del Valle de Azapa.

El Conflicto

El anuncio del presidente Aguirre Cerda en 1939 sobre la irrigación de las tierras del Valle de Azapa utilizando parte de las aguas del Río Lauca fue suficiente para que Bolivia formulase una reserva sobre la posible desviación mediante nota del Ministro de Relaciones Exteriores y Cultura, con fecha del 11 de julio de 1939. Por medio de ésta, el gobierno boliviano formuló su objeción y, al mes siguiente la renovó. En este momento, el entonces embajador chileno en La Paz, indicó que el proyecto no importaba una desviación del Río Lauca, sino un uso natural de su cauce.

El gobierno chileno afirmaba que el proyecto de irrigación se ajustaba a la Declaración de Montevideo de 1933 adoptada por la Séptima Conferencia Panamericana, de la cual ambos Estados forman parte. Un poco más tarde, en el mes de septiembre, el mismo diplomático renovó la idea de “canalizar” y no de desviar el cauce del Río Lauca, repitiendo en noviembre la noción de uso natural de las aguas del río. A partir de entonces y hasta 1947, el gobierno boliviano se mantuvo en silencio respecto del tema hasta reiniciar su protesta en contra de la utilización de las aguas del Río Lauca.

En diciembre de 1947, Bolivia y Chile gestionaron una solución conjunta al conflicto; un comité chileno-boliviano establecido para atender el asunto. Discusiones sobre distintos puntos que incluían cuestiones sobre meteorología, hidrología, agricultura y otros, se iniciaron entre ambas cancillerías. Finalmente, en 1949, la Comisión realizó una propuesta sobre la cantidad de agua a desviar para irrigación. Tras esa propuesta se dio un plazo de tres meses a las partes para que presentasen sus

observaciones. A inicios de diciembre de 1949 expiró este plazo. Mediante una nota de 10 de marzo de 1954, el gobierno chileno indicaba claramente que su homologo boliviano no había presentado objeción y observación alguna dentro del marco de las negociaciones de 1949.

Subsecuentemente, por medio de una nota de 24 de Junio de 1958, el gobierno boliviano recordó a Chile que los dos países no habían alcanzado un acuerdo satisfactorio y que ante dicha situación presentaban una nueva propuesta. En dicha nota, Bolivia indicaba que el gobierno chileno debería brindar a Bolivia toda la información técnica y los detalles precisos así como las modificaciones introducidas en años anteriores relacionadas con las obras en el Río Lauca dentro del territorio chileno, de forma tal que Bolivia tuviera los elementos técnicos necesarios para deliberar respecto a la significancia de las obras. Sobre esa base, se afirmaba, los gobiernos chileno y boliviano estarían en condiciones de alcanzar un acuerdo definitivo en este asunto.

La Solución

En 1960 Bolivia, en una aparente búsqueda de una solución al conflicto, lo eleva a consideración de la Organización de Estados Americanos (OEA). Bolivia acusó a Chile de cometer un acto de agresión en su contra, amenazando la paz en América, y afirmaba que una reunión consultativa de los Ministros de Relaciones Exteriores debería ser llamada a cesar las agresiones y exigía que se aplicasen las sanciones respectivas al agresor. El 24 de mayo de 1962, 18 países, excluyendo a Chile y Bolivia, adoptaron en forma unánime una resolución rechazando la petición boliviana.

La OEA limitó su acción discretamente esperando que ambos gobiernos normalizaran sus relaciones diplomáticas lo antes posible y formuló un llamado a ambas partes para que resolvieran el conflicto. Bolivia rechazó en forma sistemática esta propuesta y exigió una condición que resultaba inaceptable para el gobierno chileno, cual era la suspensión de la desviación de las aguas del Río Lauca.

El 6 de diciembre de 1962, el gobierno boliviano hizo una propuesta a la XI Conferencia Interamericana. Las aspiraciones de Bolivia de tener un puerto en el Pacífico debían ser incluidas como punto de la agenda.

Chile reconoció que Bolivia tenía derechos sobre las aguas y se mostró a favor de reconocer que la Declaración de Montevideo de 1933 podía ser considerada como una codificación de los principios generalmente aceptados en esta materia. Dicha declaración reconocía, entre otros, el derecho exclusivo de los Estados a utilizar la porción de un río contiguo o sucesivo que se encuentra dentro de su jurisdicción pero condicionaba ese derecho a la necesidad de no afectar el derecho del coribereño sobre la porción del río ubicada dentro de su territorio. Ambos Estados tenían opiniones divergentes respecto a la mencionada declaración. Mientras que Bolivia consideraba que dicha declaración incorporaba el Derecho Internacional y obligaba a Chile a no llevar a cabo el proyecto en cuestión sin su consentimiento previo, Chile entendía que la declaración indicaba la necesidad de contar con el consentimiento de Bolivia solo en el caso en que el proyecto pudiera producirle un daño, y Bolivia no había estipulado ni probado que fuera a sufrir tal daño como consecuencia de la desviación de las aguas. Finalmente, alrededor de 1975, y por iniciativa del gobierno chileno de iniciar tratativas sobre un posible acceso al mar para Bolivia, se normalizaron las relaciones diplomáticas entre ambos Estados, luego de casi 33 años de inestabilidad.

En síntesis, la disputa sobre el Río Lauca sirvió al gobierno boliviano como vehículo para alertar a la población sobre otro problema: su mediterraneidad. En definitiva el caso aunque contiene aspectos importantes del derecho de aguas, en particular, sobre las facultades de los Estados en la utilización de una cuenca compartida, evidencia los vaivenes políticos de una compleja relación bilateral.

6.5 Caso del hundimiento del río Danubio (*Donauversinkung*)¹⁵²

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 Internacional¹⁵³.

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.

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

153 Por otra parte, el Derecho Internacional formaba parte, de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución, del derecho federal.

Por las apuntadas razones, Württemberg 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;
- c) Asegurara el mantenimiento del flujo del río a través de la construcción de un lecho de carácter permanente.

Baden, por su parte, sostenía que en el área de Fridingen, Württemberg 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;
- 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 Württemberg restableciera 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 Württemberg, 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 Württemberg 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, cuál 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 Los Estados 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.

6.6 Caso Gabčíkovo-Nagymaros¹⁵⁴

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 Km del Río Danubio comprendido entre las ciudades de Bratislava (Eslovaquia) y Budapest (Hungría).

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.

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. En octubre de 1992, Checoslovaquia comenzó con las obras orientadas a cerrar el Danubio y procedió a represar el río.

¹⁵⁴ Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgement of 25 September 1997, 1997 ICJ 7.

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 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 ambiente¹⁵⁵.

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 río¹⁵⁶.

6.7 Caso relativo a la isla de Kasikili/Sedudu¹⁵⁷

Hechos

Esta controversia gira en torno a la delimitación de la frontera entre Namibia y Botswana y el régimen jurídico aplicable a la Isla de Kasikili/Sedudu. Dicha Isla se encuentra ubicada en el Río Chobe en la frontera entre ambos Estados y tiene una superficie de aproximadamente 5 km².

155 Párrafo 41.

156 Párrafo 140.

157 Caso relativo a la Isla de Kasikili / Sedudu (Botswana contra Namibia). Fallo de 13 de diciembre de 1999. Resúmenes de los fallos, opiniones consultativas y providencias de la Corte Internacional de Justicia. 1997–2002. Naciones Unidas, Nueva York. 2005.

Las diferencias entre ambos Estados surgieron poco tiempo después de la independencia de Namibia en torno a la localización de la frontera alrededor de la Isla. En mayo de 1992 se intentó delimitarla con ayuda de un equipo conjunto de expertos técnicos sin embargo, para 1995, el equipo no pudo llegar a conclusiones de común acuerdo. Las partes decidieron entonces someter la controversia a consideración de la Corte Internacional de Justicia (la Corte).

Si bien no existe un instrumento jurídico específico aplicable a la controversia se tiene como primera fuente el Acuerdo Anglo-Alemán de 1890 (en adelante Tratado de 1890); es decir, el Tratado del 1° de junio de 1890 en el que Alemania y Gran Bretaña delimitaban sus zonas de influencia en África Sudoccidental y cuyo ámbito geográfico incluye este caso.

Mediante el documento en el cual ambos Estados someten el caso a la Corte, se solicita que se resuelva tomando en cuenta el Tratado de 1890 como parte del derecho aplicable.

En sus alegatos finales Botswana indicaba que, en virtud de que el canal septentrional y occidental del Río Chobe, de conformidad con el Tratado de 1890, era el “canal principal” del río, le correspondía exclusivamente la soberanía sobre la Isla Kasikili/Sedudu.

Por su parte Namibia señalaba que el canal al sur de la Isla era el canal principal del Río Chobe y no el que se extendía al norte, por lo que consideraba que el régimen jurídico de la isla era el que correspondía a una parte del territorio bajo su soberanía.

La controversia real entre las partes se refería a la ubicación del “canal principal” del río, toda vez que ahí se encontraba la frontera entre ambos Estados. En opinión de Botswana éste se ubicaba en la base de la vaguada (*Thalweg*) del canal septentrional del río, en tanto que Namibia consideraba que el canal principal era el centro del canal meridional. El problema radicaba en el hecho de que el “canal principal” no había sido definido por el Tratado de 1890.

Adicionalmente, existía un problema de terminología, pues la versión en inglés del tratado hacía referencia al “centro” del “canal principal”, en tanto que en la versión alemana se utilizaba la expresión “*Thalweg des Hauptlaufes*” refiriéndose con esta a la base de la vaguada.

Fallo

La Corte consideró primordial la determinación del “canal principal” para lo cual hizo referencia a los criterios más comúnmente utilizados en Derecho Internacional y en la práctica. Se tomaron en cuenta la profundidad, la anchura y la navegabilidad del río. Además la Corte tuvo en cuenta los resultados de tres estudios realizados sobre el terreno en 1912, 1948 y 1985 en los que se llegó a la conclusión de que el canal principal del Río Chobe era el septentrional.

De esta manera la Corte admitió y confirmó que, de acuerdo con el sentido originario del Tratado de 1890, el canal septentrional del Río Chobe en torno a la Isla de Kasikili/Sedudu había de considerarse su canal principal. Consecuentemente y con base a su interpretación de la normativa del Tratado de 1890, la Corte concluyó que la frontera entre Botswana y Namibia en torno a la multicitada Isla Kasikili/Sedudu, se encontraba en el canal septentrional del Río Chobe.

En lo que respecta al problema terminológico, sostuvo la Corte que, a efectos de interpretación adecuada del Tratado, debía considerarse para este caso que dichos conceptos habían sido usados como sinónimos.

En la medida en que Botswana y Namibia acordaron que la vaguada (Thalweg) del Río Chobe estaba constituida por la línea de las sondas más profundas del río, la Corte concluyó que la frontera seguía la línea del canal septentrional en torno a la Isla.

Finalmente resolvió la Corte que la Isla de Kasikili/Sedudu formaba parte del territorio de Botswana. No obstante, en atención a un comunicado conjunto de los presidentes de ambos Estados, la Corte sobre el particular destacó 3 puntos decisivos del mismo, según el cual:

- Debía continuar la interacción social existente entre el pueblo de Namibia y el de Botswana.
- Las actividades económicas, como la pesca, continuarán en el entendido de que las redes de pesca no deben cruzar el río
- La navegación debía continuar sin obstáculos, lo que incluía la libre circulación de turistas.

Por todo lo anterior, la Corte destacó que en el canal meridional de la Isla, los nacionales de Namibia, y las embarcaciones con su pabellón gozarían de un trato igual al que Botswana reconoce a sus nacionales y a las embarcaciones que portan su pabellón. Se estableció también que los nacionales de ambos Estados y las embarcaciones con sus respectivos pabellones estarían sujetos a las mismas condiciones en lo concerniente a la navegación y a la protección del medio ambiente. Lo anterior se deberá aplicar en el canal septentrional.

6.8 Caso de las Plantas de Producción de Pasta Celulosa en el Río Uruguay

Hechos

Esta controversia se inicia a raíz de la instalación de una planta de producción de pasta de celulosa sobre el curso del Río Uruguay, un curso de agua compartido entre Argentina y la República Oriental del Uruguay.

El Río Uruguay nace en Brasil en la Sierra Geral y define la frontera entre Uruguay y Argentina para luego desembocar en el Río de la Plata. Tiene una extensión de 1770 Km. y gran parte de su curso es fronterizo entre estos dos Estados.

Como antecedente jurídico, en 1975 Argentina y Uruguay firmaron el Estatuto del Río Uruguay (en adelante el Estatuto de 1975), con el objetivo de “establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay”. Por medio del Estatuto las partes se obligaron a “proteger y preservar el medio acuático y en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables”. Dicho Estatuto estableció además que „la Parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del Río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra Parte“.¹⁵⁸

158 Estatuto del Río Uruguay del 26 de Febrero de 1975.

En el año 2002, la empresa finlandesa Botnia construyó una planta de producción de pasta celulosa a la orilla del río en territorio uruguayo en la porción del río ubicada entre las ciudades fronterizas de Fray Bentos (Uruguay) y Gualeguaychú (Argentina). La primera es una ciudad de aproximadamente 23.000 habitantes con una economía tradicionalmente basada en la ganadería. Por su parte, la ciudad argentina tiene una población aproximada de 76.000 habitantes y se localiza a 8 Km. del Río Uruguay y a 30 Km de Fray Bentos. Su economía depende de los ingresos del turismo ecológico en la región.

Ambas ciudades se encuentran comunicadas por medio del Puente Internacional Libertador General San Martín. Por su importancia estratégica este puente es de gran interés económico, comercial y turístico para ambos países.

Habida cuenta de la construcción y funcionamiento de la planta de Botnia en el mencionado sitio fronterizo, desde el 2001 se generaron en ambos Estados, una serie de manifestaciones públicas en su contra. Estas, en principio fueron de carácter nacional, sin embargo activistas tanto de Uruguay como de Argentina organizaron actos de protesta conjuntos en varias ocasiones sobre el mencionado puente.

En el 2005 se estableció en Gualeguaychú la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú y las acciones de protesta adquirieron un carácter más organizado y permanente. Dentro de las nuevas medidas de oposición se realizaron bloqueos sistemáticos y continuos sobre el puente. Mientras tanto, en Uruguay, la opinión pública sobre la instalación de las plantas de producción de celulosa comenzó a cambiar radicalmente. Una mayoría de la población consideraba el establecimiento de las empresas como una importante oportunidad económica. Las manifestaciones por parte de los nacionales de uno y otro país respecto de las plantas de producción y sus posibles impactos ambientales, económicos y sociales, junto con otros intereses políticos y económicos relacionados con el caso, dieron paso a una importante crisis política entre ambos Estados.

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

Acción Legal

El 4 de mayo de 2006, el gobierno argentino acusó al de Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia (la Corte) de haber autorizado en octubre de 2003 de manera unilateral, la construcción de las instalaciones de la empresa de pasta de celulosa sin ajustarse a la notificación previa de carácter obligatoria y al procedimiento general de consulta establecido en el Estatuto del Río Uruguay del año 1975.

En sus alegatos, Argentina ampliaba que, a pesar de las continuas protestas dirigidas directamente al gobierno uruguayo así como a la organización administrativa creada a través del Estatuto de 1975 encargada de velar por su cumplimiento, éste persistió en su negativa de adecuarse a los procedimientos establecidos. Además señalaba que los hechos se continuaban agravando, puesto que Uruguay había autorizado la construcción de una segunda fábrica así como de un puerto para la extracción de mercaderías. Por lo anterior, solicitaba en su petitorio que se declarase el

incumplimiento de las obligaciones del gobierno uruguayo de conformidad con el Estatuto de 1975 y, en virtud de ello, exigía el cese de las acciones antijurídicas así como el reparo integral de los daños ocasionados en virtud del incumplimiento.

Adicionalmente, Argentina presentó una solicitud de medidas cautelares en las que argumentó que la construcción de las obras en cuestión agravarían la crisis económica y el impacto social en la región, además de las profundas consecuencias que tendría sobre el ambiente del Río Uruguay. Por lo anterior solicitó a la Corte que ordenara a Uruguay la suspensión inmediata de la construcción de las fábricas en cuestión.

La Corte otorgó audiencia para conocer sobre las medidas cautelares en la cual Argentina reafirmó sus argumentos y expuso la necesidad de suspender las obras hasta que mediara un estudio de impacto ambiental realizado por un tercero ajeno al conflicto. Uruguay indicó que no existía evidencia objetiva que probara daños ambientales previsibles y reafirmó que la tecnología que implementaría la pastera sería la mejor disponible de conformidad con los estándares europeos.

La Corte rechazó esta primera solicitud de medidas cautelares por parte de Argentina argumentando que no se presentaban las condiciones exigidas a tenor del artículo 41 de sus Estatutos para ejercer dichas prerrogativas. Específicamente razonó la Corte que Argentina no logró comprobar la existencia de contaminación que pudiera causar daños irreparables al río. Además, al momento del fallo las plantas no estaban funcionando por lo que concluyó la Corte que Uruguay „asume todos los riesgos relacionados con cualquier constatación de los cuestiones de fondo que la Corte pueda realizar en el futuro“ y que la construcción de las plantas en los lugares actuales no puede ser utilizado para crear un hecho consumado. En cuanto a la defensa de Uruguay en el asunto de fondo, indicó que no sólo que se respetó el Estatuto de 1975, sino también el Derecho Internacional y los principios generales del Derecho. Sostuvo que fue Argentina quien desconoció el Derecho Internacional al permitir los bloqueos organizados por sus ciudadanos sobre el Puente Internacional Libertador General San Martín. Indicó también que hubo reiteradas conversaciones e intercambios de información entre ambos Estados y citó documentos en los que Argentina daba por resueltos los temas o diferencias vinculados con la instalación de plantas de celulosa sobre el Río Uruguay. Finalmente sostuvo Uruguay que las plantas de celulosa utilizarían la mejor tecnología posible. Posteriormente, el 29 de noviembre de 2006, Uruguay solicitó medidas cautelares contra Argentina por los bloqueos de carretera realizados presuntamente por ciudadanos de ese Estado sobre el puente internacional. De conformidad con lo señalado por el gobierno uruguayo, Argentina intencionalmente no había tomado ninguna medida para reprimir las protestas y temía que no lo fuera a hacer. El gobierno uruguayo argumentó que eso podría ser una estrategia de Argentina para obligar a Uruguay a acceder a sus demandas, en particular, sobre la construcción y funcionamiento de la planta de celulosa. Expuso además que la conducta de Argentina agravaba el conflicto y, por tanto, solicitó a la Corte que declarase de forma cautelar la obligación de Argentina de tomar todas las medidas razonables y apropiadas para deponer o prevenir la interrupción del tránsito entre ambos Estados, incluyendo el bloqueo de puentes y carreteras, así como de abstenerse de cualquier medida que pudiera agravar, extender o hacer más dificultoso un posible arreglo del conflicto. Argentina impugnó los alegatos uruguayos en su totalidad. Finalmente la Corte rechazó la solicitud de Uruguay dado que “no encuentra que haya al presente un riesgo inminente de perjuicio irreparable a los derechos de Uruguay en disputa antes causados por los bloqueos de los puentes y rutas que conectan a

ambos Estados. Además considera que los bloqueos en sí mismos no justifican que se ordenen las últimas dos medidas cautelares requeridas por Uruguay, en ausencia de las condiciones para que la Corte ordene la primera medida cautelar.”¹⁵⁹

El fondo del asunto está todavía pendiente de resolución en La Haya.

6.9 Caso del Río San Juan

El tratado de delimitación de la frontera entre Costa Rica y Nicaragua suscrito en 1858 que establece el límite en la margen derecha del río, técnica utilizada para delimitar varios ríos internacionales vigente a la fecha (¹⁶⁰), ha dado lugar a una serie de controversias entre ambos países. Estas controversias se basan fundamentalmente en aspectos de interpretación de los tratados concernientes al derecho de libre navegación en el Río San Juan¹⁶¹

Contexto geográfico

La cuenca del Río San Juan cubre un área aproximada de 38.500 km². en la región sureste de Nicaragua (24.500 km²) y noreste de Costa Rica (14.000 km²). Se trata de la cuenca hidrográfica más importante de Centroamérica. El Río San Juan fluye de oeste a este, y tiene un extensión de 210 km de largo entre el punto en que el río deja el Lago Cocibolca hasta su desembocadura en el Atlántico.

Se calcula que el caudal medio del Río San de unos 833 m³/s (a altura de uno de sus afluentes, el Río Sarapiquí) proviene “en un 85 % de las cuencas costarricenses y el 15 % se generan en territorio nicaragüense” (¹⁶²). La cuenca incluye 37 municipios en Nicaragua y 7 cantones en Costa Rica. Aproximadamente 1,070,000 personas viven en la cuenca, 780,000 (75 %) en Nicaragua y casi 290,000 (25 %) en Costa Rica. La densidad de la población en Nicaragua es de 46 hab/km². En el lado de Costa Rica, un 85 % de la población es rural, y la densidad de la población, de 22 hab/km², menos de la mitad de la de Nicaragua¹⁶³.

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

160 Véase Querol, M., “Rethinking International Rivers and Lakes boundaries”, in Boissons de Chazournes L / S. M.A. Salman (Editores), Les ressources en eau et le droit international / Water Resources and International Law / , Hague Academy of International Law, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 97-132, en particular págs.101-104.

161 Documentos Relevantes. Tratado de Límites entre Costa Rica y Nicaragua, Cañas – Jerez. San José, 15 de abril de 1858, Laudo Arbitral emitido por el Presidente de los Estados Unidos, Grover Cleveland, de 22 de Marzo de 1888, Sentencia emitida por la Corte de Justicia Centroamericana en el caso de Costa Rica v. Nicaragua, de 13 de septiembre de 1916. El Acuerdo Suplementario al Artículo IV del Pacto de Amistad, Washington, 9 de Enero de 1956.El Acuerdo de 26 de septiembre de 2002, conocido como el Acuerdo Tovar – Caldera. Reglas y principios de derecho internacional.

162 PNUMA, , Gobierno de Costa Rica / Gobierno de Nicaragua, Manejo ambiental y desarrollo sostenible de la Cuenca del Río San Juan. Estudio de Diagnostico de la Cuenca del Río San Juan y lineamientos del Plan de Acción, Secretaría General de la OEA, PNUMA/OEA,1997, pág. 19.

163 OEA ; PNUMA ; Gobierno de Costa Rica y Gobierno de Nicaragua. Dialogos sobre Agua y Clima. Informe técnico. setiembre del 2002.

Antecedentes históricos

Tratado Jerez – Cañas

El 15 de abril de 1858 Costa Rica y Nicaragua concluyeron un tratado de delimitación de su frontera común. De acuerdo con el artículo VI de dicho tratado, Nicaragua “La República de Nicaragua tendrá exclusivamente el dominio y sumo imperio sobre las aguas del Río San Juan, desde su salida del Lago hasta su desembocadura en el Atlántico, pero la República de Costa Rica tendrá en dichas aguas los derechos perpetuos de libre navegación, desde la expresada desembocadura, hasta tres millas inglesas antes de llegar al Castillo Viejo con objetos de comercio ya sea con Nicaragua ó al interior de Costa Rica, por los Ríos de San Carlos ó Sarapiquí, ó cualquiera otra vía procedente de la parte que en la ribera del san Juan se establece corresponder ó esta República.- Las embarcaciones de uno ú otro país podrán indistintamente atracar en las riberas del río, en la parte en que la navegación es común, sin cobrarse ninguna clase de impuestos, á no ser que se establezcan de acuerdo entre ambos Gobiernos” (164).

Laudo Arbitral

La primera controversia entre ambos Estados surgió a partir de cambios naturales en la configuración geográfica en la parte terminal del Río San Juan acaecida entre 1860-1870. El 24 de diciembre de 1886, las partes alcanzaron un compromiso y sometieron la disputa al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos.

El laudo (conocido como laudo Cleveland) del 22 de marzo de 1888 declaró válido el tratado de 1858, e indicando que Costa Rica de acuerdo al artículo VI del tratado Cañas-Jerez no tiene el derecho a navegar en el Río San Juan con buques de guerra; pero sí con buques de servicio fiscal relacionados con el goce de los objetos de comercio que le está acordado en dicho artículo, o que sean necesarios para la protección de dicho goce.

El punto seis del Laudo indica que “la República de Costa Rica no puede impedir a la República de Nicaragua la ejecución, a sus propias expensas y dentro de su propio territorio, de tales obras de mejora; con tal que dichas obras de mejora no resulten en la ocupación o inundación o daño de territorio costarricense, o en la destrucción o serio deterioro de la navegación de dicho Río o de cualquiera de sus brazos en cualquier punto en donde Costa Rica tenga derecho de navegar en el mismo”. Además, el Laudo rechaza entre otros, el punto séptimo de la petitoria de Nicaragua que proponía modificar el punto terminal de Punta Castilla a la desembocadura usando el brazo del río Colorado. Sin embargo, el árbitro dispuso que Costa Rica pudiera negar a Nicaragua el derecho de desviar las aguas del San Juan en caso de que esa desviación resultara en un serio deterioro de la 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.

164 Tratado de Límites entre Nicaragua y Costa Rica. Tratado Cañas-Jeréz 15 de abril de 1858. Artículo VI., Los derechos de Costa Rica y Nicaragua en el Río San Juan, San José, Librería Lehman, 1983.

Convención de demarcación y fallos de Ingeniero Árbitro E.P. Alexander

La demarcación de la frontera entre los dos Estados dio lugar a una convención (Convención de Demarcación Matus-Pacheco del 27 de marzo de 1896) y los desacuerdos fueron tales que el árbitro designado, el Ingeniero E.P. Alexander (Estados Unidos) rindió cinco laudos entre 1897 y 1900 que precisan en el terreno el alcance de varias de las disposiciones del tratado de 1858 sujetas a discusión.

El tratado Bryan –Chamorro ante la Corte Centroamericana de Justicia

El Río San Juan fue nuevamente objeto de una controversia en 1916, esta vez elevada a consideración de la Corte de Justicia Centroamericana, primer tribunal permanente en la historia del Derecho Internacional, por Costa Rica con ocasión de un tratado celebrado entre Nicaragua y Estados Unidos (el tratado Bryan-Chamorro para la construcción de un canal interoceánico firmado el 18 de febrero de 1915). Según Costa Rica, dicho tratado lesionaba sus derechos de libre navegación. La Corte de Justicia Centroamericana emitió su fallo el 30 de septiembre de 1916 a favor de Costa Rica¹⁶⁵, mismo que Nicaragua declino ejecutar alegando incompetencia de la Corte.

Derechos y obligaciones en el Río San Juan

El “dominio y sumo imperio” de Nicaragua sobre las aguas del San Juan queda consagrado en el tratado de 1858, mientras que la libre navegación con “objetos de comercio” es reconocida a Costa Rica, así como potestades en materia de “guarda” en las márgenes del río, su defensa (Art. IV); son además declaradas comunes las dos bahías situadas en las dos extremidades de la línea fronteriza (Bahía de Salinas en el Pacífico, Bahía de San Juan del Norte en el Atlántico).

El conflicto actual

Las restricciones impuestas por Nicaragua a Costa Rica en los Años Noventa (embarcaciones turísticas – 1994; paso de policías costarricenses armados, 1998) crearon nuevamente tensiones. Rondas de negociaciones diplomáticas, un intento de mediación del Secretario General de la OEA (2000) no permitieron llegar a un acuerdo. Finalmente, el 29 de septiembre de 2005, luego de agotarse todos los espacios para un arreglo amistoso por la vía bilateral o la mediación de terceros y al cumplirse el plazo establecido en el Acuerdo Tovar-Caldera, Costa Rica presentó ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) una demanda contra Nicaragua por el cobro de impuestos a embarcaciones turísticas costarricenses, así como por impedir que policías costarricenses navegaran armados por el Río San Juan, aduciendo que ello contravenía sus derechos de libre navegación en el San Juan.

En sus alegatos, Costa Rica sostuvo que Nicaragua impuso una serie de restricciones a la navegación de embarcaciones costarricenses y sus pasajeros en violación a los derechos que le reconoce el Tratado de 1858, confirmados por el laudo Cleveland de 1888, el fallo de la Corte de Justicia Centroamericana de 1916 así como a una serie de derechos “conexos” que Nicaragua había ido concediendo a las poblaciones ribereñas y embarcaciones de pobladores y turistas costarricenses a lo largo de los años.

165 Corte Centroamericana de Justicia, Anales de la Corte Centroamericana de Justicia, Tomo V, N^o 14-16, San José, CJC, pp. 130-176.

Por su parte, Nicaragua rechazó las acusaciones de manera general, alegando que estas restricciones eran conformes a la letra y al espíritu del Tratado de 1858 y que la interpretación evolutiva de la noción de navegación “con objetos de comercio” hecha por Costa Rica atentaba contra el principio de buena fe y la noción de “dominio y sumo imperio” acordada en 1858.

En los alegatos orales finales presentados en marzo de 2009 en La Haya¹⁶⁶, ambos Estados se refirieron a posibles nuevos conflictos que podrían suscitarse con respecto al Río San Juan en el futuro. Costa Rica alegó que cualquier proyecto de canalización o de una represa hidroeléctrica en el Río San Juan debería serle notificada para consulta, mientras que Nicaragua adujo que la contaminación proveniente de los afluentes costarricenses del San Juan, ya detectada por el PNUMA y la OEA¹⁶⁷ era motivo de gran preocupación y planteó de igual forma que el proyecto minero de extracción de oro a cielo abierto situado en la zona fronteriza de Crucitas (Costa Rica) podría exponer a Costa Rica a una acción por daños ambientales. El caso se encuentra todavía en la CIJ pendiente de resolución¹⁶⁸.

Crucitas

Crucitas es un proyecto minero de extracción de oro a cielo abierto ubicado en la zona fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua que ha sido objeto de discusión recientemente, en particular a partir del 2008, cuando Costa Rica oficialmente suspende la moratoria minera oficial decretada entre el 2002 y el 2008. La controversia surge entre los dos países debido a la proximidad (4,5 kilómetros en línea recta, 8 km por vía acuática) del proyecto con el Río San Juan, el cual, a partir de ese preciso sector, pasa de ser un río nacional de Nicaragua (ambas márgenes son de Nicaragua) para convertirse en un río internacional.

Esta proximidad geográfica de Crucitas con el Río San Juan se acentúa desde el punto de vista hidrológico, debido los altos índices de precipitaciones en esa zona, que el PNUMA y la OEA han reportado situarse entre 3500 a 4000 mm anuales (¹⁶⁹). Por su parte el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Nicaragua (MARENA) ha indicado que de entrar este proyecto en operación resultarían afectados varios municipios del país ubicados en la ribera del Lago de Nicaragua y el Río San Juan, entre las afectaciones se mencionan la sedimentación, afectación de la calidad del agua,

166 Alegatos finales orales de Costa Rica (www.icj-cij.org/docket/files/133/15078.pdf) y de Nicaragua (www.icj-cij.org/docket/files/133/15098.pdf) con fecha respectiva del 9 y 12 de marzo.

167 OEA/PNUMA; op.cit.

168 Puntos Relevantes de la Petitoria a- La obligación de facilitar y expedir el tránsito en el Río San Juan en los términos del Tratado de 15 de abril de 1858 y su interpretación dada por el Laudo Arbitral de 22 de marzo de 1888. b. La obligación de permitir a las embarcaciones costarricenses y sus pasajeros de navegar libremente y sin impedimento en el Río San Juan así como atracar libremente en las riberas del Río San Juan sin pagar cargo alguno y de no parar en ningún puesto nicaragüense a lo largo del Río esto para navegación con fines comerciales, incluyendo el transporte de pasajeros y el turismo. c. La obligación de permitir a Costa Rica el derecho de navegación en el Río San Juan en embarcaciones oficiales para avituallamiento, intercambio de personal en los puestos fronterizos a lo largo del Río San Juan, con su equipo oficial, incluyendo la munición y las armas necesarias, y para los fines de protección, tal y como se establece en los instrumentos pertinentes. d. La obligación de colaborar con Costa Rica para poder cumplir con aquellas obligaciones y actividades que requieren del esfuerzo común de ambos Estados.

169 Sobre ese particular, véase BOEGLIN N., “Las implicaciones internacionales jurídicas para Costa Rica de la minería en Crucitas”, Revista Ambientico (Universidad Nacional UNA), 2009, Febrero 2009, Heredia, UNA, pp. 13-14. Disponible en: www.ambientico.una.ac.cr/185.pdf

daños a la biodiversidad de las especies del Río San Juan y perjuicios al potencial turístico. Indica el MARENA que este es un proyecto planeado en una región fronteriza que involucra a una cuenca internacional compleja donde los impactos ambientales a ambos lados de las fronteras deben ser considerados¹⁷⁰.

Según el estudio de impacto ambiental presentado a la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente de Costa Rica (SETENA) desde el punto de vista de la hidrogeología el proyecto es viable y no espera ninguna afectación negativa en las aguas subterráneas si se aplican todas las medidas de control, prevención y mitigación establecidas. Además indica esta dependencia que durante el proceso del EIA se invitó a los nicaragüenses al proceso de audiencia pública¹⁷¹.

Este caso pone en evidencia la necesidad de reforzar los mecanismos de cooperación internacional en cuencas internacionales, que incluyan pautas claras que apoyen a las partes a lograr un desarrollo sostenible.

170 MARENA presenta Estado del impacto ambiental del proyecto minero « Las Crucitas » en el Río San Juan. 22 de Abril del 2009, disponible en www.marena.gob.ni

171 Periódico La Nación, Costa Rica. Proyecto Minero en las Crucitas es Viable. Jorge Rodríguez. 27 de febrero del 2009.

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 de 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 Internacional de aguas 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 partícipe de la cuenca”.

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 un río dentro de 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 a los Estados coribereños.

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 una cuenca hidrográfica definida por un río que atraviesa las fronteras de un Estado. Sin embargo, el calificativo “internacional” puede tener la connotación de “internacionalizado” lo que, aplicado a un río, denota la cesión de soberanía a un órgano supranacional para la 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, las cuencas definidas por ríos sucesivos que fluyen por el territorio de dos o más países hasta su desembocadura (Colorado) y las cuencas de ríos contiguos que sirven de frontera entre dos o más países (Oder entre Polonia y Alemania) determinan que pueden existir diferencias, aunque mínimas, entre una cuenca compartida y una cuenca transfronteriza.

1.7 ¿Qué diferencia existe entre una cuenca transfronteriza y una cuenca internacional?

Una cuenca internacional incluye a ríos fronterizos y transfronterizos. Sin embargo, si el calificativo de internacional se utiliza para denotar la internacionalización de un río, por existir una autoridad supranacional encargada de la gestión de la cuenca, entonces cabría una distinción entre transfronterizo e internacional.

1.8 ¿Qué diferencia existe entre una cuenca fronteriza y una cuenca transfronteriza?

Los ríos fronterizos son los que sirven de límite político entre dos o más Estados y transfronterizos/as o sucesivos/as implica que tiene su origen en un Estado y atraviesan 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 (compartido/a, internacional, transfronterizo/a o fronterizo/a) son intercambiables, pues en esencia se está en presencia de un cuerpo de agua que atraviesa más de un Estado. Sin embargo, y como se explicó previamente, algunas de dichas acepciones pueden tener connotaciones políticas. Compartido/s es el calificativo más genérico y que mejor describe un río (y su cuenca) ubicado en el territorio de más de un Estado nacional.

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 de “cuenca hidrográfica” y el Tratado de la Cuenca del Plata adopta el concepto de cuenca cuando 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 establece 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 compartido). 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, cuando los Estados parte de una cuenca acuerdan establecer una autoridad supranacional para la gestión de los recursos de dicha cuenca, en cierto modo ceden una porción de su soberanía funcional (la vinculada con ciertos aspectos de la gestión) a dicha autoridad o institución supranacional con el objeto de alcanzar un uso equitativo de los recursos mencionados, entre ellos, el agua. Sin embargo, de ello no se puede inferir que por esta eventual cesión de una porción de la soberanía estatal se puedan cambiar los límites territoriales de los Estado 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 que, en algunas jurisdicciones, se suele denominar parteaguas o divisoria de aguas.

Los límites políticos entre Estados son los que definen a una cuenca como compartida. En otras palabras, el calificativo “compartida” viene de 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 habitan en las aguas y 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 su 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 qué sirven?

La mayor parte de estos principios son parte del llamado *soft law* o derecho blando. 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 acuerdos y 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?

En la porción de la cuenca ubicada dentro de su territorio se aplica la normativa de cada Estado parte pero ponderada por las normas y principios del Derecho Internacional aplicables en esta materia.

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.

Como ocurre siempre en la firma de acuerdos internacionales, los Estados ceden parte de su soberanía en la materia sobre la que versa 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 daños 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?

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 y locales.

3.2 ¿Qué tratados se aplican en una cuenca compartida?

Los tratados que se aplican son el resultado de una evolución de la práctica de los Estados y de la adopción de acuerdos para la regulación de cuencas hidrográficas. 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 y la Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación de 1997.

3.3 ¿Se puede regular una cuenca compartida por medio de una ley?

El agua requiere 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 su gestión ya sea acordando armonizar leyes nacionales 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 (y otras que sean pertinentes) 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 distintos intereses y posibles conflictos.

3.5 ¿Es necesario elaborar un tratado para regular la gestión 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 establecido por los Estados parte de la cuenca o coribereños 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 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?

Ver la respuesta a la pregunta anterior.

3.10 ¿Es necesaria una política para gestionar 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, por medio del establecimiento de instituciones supranacionales encargadas de la gestión de una cuenca en cuyo marco los Estados han acordado un régimen de cooperación tendiente a la gestión sostenible de los recursos de la cuenca. Así pues, la Convención del Lago Tanganyika establece 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 instituye 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.

3.12 ¿Qué beneficios obtienen los Estados ribereños a través de la cooperación en la gestión de una cuenca transfronteriza?

Independientemente de la reducción de costos individuales para cada Estado que participa de un proceso cooperativo en la gestión integral de una cuenca compartida, existen una serie de beneficios adicionales. Algunos de ellos no son cuantificables como la integración regional, la diversificación económica o la distensión de las relaciones políticas. Otros beneficios no previstos al inicio del proceso podrían aparecer posteriormente como por ejemplo, proyectos específicos de pagos por servicios ambientales, generación eléctrica, la mejora de medios de vida o, la reducción de la pobreza.

3.13 ¿Cómo se desarrolla un proceso cooperativo entre Estados para la gestión de una cuenca transfronteriza?

Existen distintos niveles de cooperación en la gestión conjunta de cuencas compartidas. Estos niveles pueden ser entendidos como etapas progresivas de un proceso que permite a los Estados transitar de un contexto de conflicto a uno de integración. Obligaciones como el intercambio de información sobre el estado de la cuenca así como la comunicación y la notificación de actividades y proyectos que se planean implementar son vistas como acciones unilaterales pero que sientan las bases para la gestión cooperativa. En etapas más avanzadas del proceso, las autoridades nacionales de los Estados cooperantes implementan proyectos nacionales en forma conjunta con el fin de reducir costos pero además para generar una mayor cantidad de beneficios. En etapas ya avanzadas del proceso, donde la cooperación ha sido institucionalizada, se cuenta con organismos conjuntos de gestión y con proyectos integrales que facilitan y le dan continuidad al proceso.

3.14 ¿Qué es un código de conducta?

Un código de conducta es un documento redactado y suscrito voluntariamente por dos o más partes, físicas o jurídicas, públicas o privadas, a través del cual se comprometen a alcanzar o a regirse por medio de una serie de principios, metas o estándares.

Capítulo 4 Repensando las instituciones

4.1 ¿Es preciso establecer instituciones para la gestión de las cuencas compartidas?

El establecimiento de un organismo constituye un mecanismo para promover la gestión integrada 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 alternativa de máxima consistiría en 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 son acompañadas de la voluntad política de los Estados.

4.3 ¿Qué características tienen las instituciones para la gestión de las cuencas compartidas?

Las características de estas instituciones dependen de las facultades que los Estados parte de la cuenca les asignen 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 impera la desconfianza. Es un prerrequisito para motivar a los Estados a colaborar en el manejo conjunto de una cuenca.

4.4 ¿Qué grado de injerencia 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 ribereños dentro del marco de la sostenibilidad. 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 injerencia estará vinculado con el marco de competencias atribuido a dicha institución.

4.5 ¿Qué rol desempeña el sector privado y el sector productivo en las instituciones encargadas de la gestión 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 y del sector corporativo, 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 se entiende la 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 ribereños 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 para 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.

4.7 ¿Qué significa gestionar 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 recursos hídricos?

La gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) es definida 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 recursos hídricos y el enfoque de ecosistemas?

Según el Convenio de Diversidad Biológica, el enfoque de ecosistemas es una estrategia para la gestión integrada 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 a las cuencas hidrográficas sino en la gestión del paisaje por ejemplo o para una localidad muy definida que no necesariamente es una cuenca, sub-cuenca o microcuenca. La gestión integral de recursos hídricos 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 ambiente, la naturaleza y su estrecha interacción con el ser humano y sus medios de vida.

4.10 ¿Qué son los planes de gestión o manejo de una cuenca?

Son instrumentos de ordenación de cuencas basados en los principios de desarrollo sostenible.

4.11 ¿Quién elabora los planes de gestión o de manejo?

Son elaborados por una comisión o agencia de cuenca integrada por varios 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 gestión o 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 gestión o de manejo?

Estamos ante un instrumento que depende de la voluntad política de los Estados parte de la cuenca. Para la efectividad de una gestión compartida resulta necesario que los Estados parte respeten los acuerdos que alcancen en la elaboración del plan de manejo.

4.14 ¿Desde la perspectiva del derecho o legislación nacional, cómo se puede gestionar de forma integrada una cuenca compartida?

Ante el vacío legal y la ausencia de un tratado internacional que regule la cuenca compartida y que cree para tal efecto una institución específica, la coordinación y cooperación entre instituciones nacionales de los Estados ribereños se convierte en un mecanismo efectivo para la gestión integrada de la cuenca. Estas instituciones normalmente se denominan comités de cuenca, comités de desarrollo o similares y aunque no cuentan con un mandato específico para atender la cuenca compartida en forma integral por su carácter transfronterizo y debido a su propia naturaleza jurídica, se convierten en espacios ideales para asegurar la participación ciudadana y para fomentar el diálogo directo entre usuarios de Estados ribereños.

4.15 ¿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 entre las 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 fundamentalmente a dos poderes del Estado: el ejecutivo, primordialmente 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.

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 contar con la voluntad política de los Estados parte de la cuenca respecto a 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: 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 ¿Cómo influye lo “local-fronterizo” en la gestión integrada de cuencas compartidas?

La cooperación transfronteriza para la gobernanza de aguas compartidas puede partir desde una unidad local territorial por ser esta el espacio compartido donde las personas viven en relación de proximidad a pesar de estar separadas por una frontera. Las personas que conviven a ambos lados de una frontera política comparten no solo los mismos recursos naturales sino que generalmente sufren las mismas problemáticas a pesar de vivir en distintos Estados lo que fácilmente puede generar procesos de cooperación en distintos proyectos de gestión.

5.7 ¿Qué implicaciones prácticas tiene la gobernanza ambiental descentralizada para la gestión de aguas compartidas?

La gobernanza ambiental descentralizada, un concepto que presupone procesos inclusivos de participación y relaciones de poder horizontales, pretende promover la descentralización y generar estrategias que permitan que las cuestiones locales formen parte de una agenda política nacional. En este sentido, desde la perspectiva de lo local es complementaria de las herramientas que tradicionalmente se utilizan para la gestión de aguas compartidas, en particular, los tratados y acuerdos entre Estados parte de una cuenca hidrográfica, y como tal contribuye a establecer una nueva aproximación a los aspectos jurídicos e institucionales de la gobernanza de aguas compartidas.

5.8 ¿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 ribereños 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.

5.9 ¿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.

5.10 ¿Cómo se puede asegurar que las disposiciones de un acuerdo sobre cuencas compartidas sean respetadas?

De acuerdo con el Derecho Internacional, los tratados 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.

5.11 ¿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.

5.12 ¿Quién paga por la limpieza de un río contaminado en el caso de una cuenca compartida?

Se aplica el principio del Derecho Internacional de “quien contamina paga” o “contaminador-pagador”. Cuando un Estado causa un daño al ambiente de otro Estado debe restablecer la situación que existía de no haberse producido el daño. Cuando el restablecimiento a la situación inicial no fuera posible, entonces el Estado deberá compensar económicamente por el daño.

5.13 ¿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 teniendo en cuenta el valor social, económico y ambiental del agua. Debe adoptarse un enfoque integrado, es decir, que tenga en cuenta la relación existente 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.

5.14 ¿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 permitir el funcionamiento de los ecosistemas y distintas formas de uso en la economía, incluyendo la seguridad alimentaria.

5.15 ¿Cómo se regulan los caudales ambientales en una cuenca compartida?

Con el objeto de establecer un régimen 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 podrá alcanzar un acuerdo que establezca la distribución del agua disponible.

5.16 ¿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 los intereses ambientales 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 distingan más allá de sus intereses individuales y consideren la salud e integridad de la cuenca en su conjunto.

Conclusión

Dentro de las llamadas “Claves de Bonn”¹⁷² 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 contexto distinto y, en cierta medida, actores distintos, la buena gobernanza de los recursos hídricos a escala 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 dependencia 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 revela 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 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 está presente en 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.

172 Adoptadas en ocasión de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce en 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 producto¹⁷³. 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 está en vigor establece ciertos parámetros que permiten a los Estados guiar sus relaciones en cuanto a la cooperación en aguas compartidas y que son fundamentales para promover la conservación y el uso sostenible de los cuerpos de agua como son: el deber de intercambiar información, la participación de todos los Estados parte de la cuenca, el deber de no causar un daño significativo 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, condiciona en alguna medida la visión de los ríos como componentes fundamentales de los ecosistemas, donde desempeñan funciones vitales y prestan una amplia gama de servicios 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 interestatal.

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 promover el acercamiento y la cooperación de los Estados y servir de base para adoptar acuerdos específicos para cuencas hidrográficas específicas.

El nuevo paradigma para el manejo de los recursos hídricos es la llamada Gestión Integrada.

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) pone el énfasis en tres procesos relacionados entre sí:

173 Para una exposición más detallada de este tema ver Iza, Alejandro, 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.

- Reconocimiento de todos los usos del agua;
- Gestión intersectorial (por ejemplo, agricultura, industria, ambiente); y
- Coordinación intersectorial (local, nacional, regional, internacional).

Un elemento clave para la implementación eficaz de la gestión integrada es el enfoque por ecosistemas¹⁷⁴ 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 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. El Derecho Internacional de aguas no ha incorporado acabadamente conceptos como la cuenca hidrográfica, protección ambiental y desarrollo sostenible. Sin embargo, la aplicación de dichos conceptos puede derivarse de otras ramas, toda vez que el medio ambiente no es una abstracción, como dijo la Corte Internacional de Justicia en el caso Gabčíkovo-Nagymaros, 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 contexto 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 de la cuenca. No es posible llegar a esta conclusión tan fácilmente puesto que el principio básico en materia de aguas compartidas 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

174 Enfoque 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 y
- Estimular la cooperación inter-sectorial e interdisciplinaria.

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, Victor P. de Zavallía 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, Victor 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.
- Carou, H., 1997, Los enfoques actuales de la geografía política, ERSIPAL, mayo-agosto, año/vol. VII, número 009, Universidad de Guadalajara, México.
- 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 Américas. 2002.
- Consortio Alba-Ter. Un nuevo modelo de gestión de una cuenca hidrográfica a partir de la iniciativa local: el Consortio 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.
- Daibes-Murad, F., A New Legal Framework for Managing the World's Shared Groundwaters. IWA Publishing. 2005.
- 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, Política 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.
- Fitzmaurice, M., Elias, O., 2004, *Watercourse Co-operation in Northern Europe. A Model for the Future*, T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands.
- 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 Derecho Ambiental, Año 10, Abril-Junio 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.
- Iza, A., Stein, R. (eds). *RULE – Reforming Water Governance*. IUCN, Gland, Switzerland.
- 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.
- Jiménez de Aréchaga, E. (Director), 1996, Derecho Internacional Público Tomo III, Segunda Edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay.
- 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. Direito 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.
- Mariño Menéndez, F., 2005, Derecho Internacional Público Parte General, Editorial Trotta, Madrid, España
- 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.
- Matul, D., 2007. Vecindad, cooperación mutua: una revisión de las prácticas de las fronteras de Centroamérica, en Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, Asdi y FLACSO, Vol. IV, n.1.
- Mc Caffrey, S., 2001, The Law of International Watercourses. Non Navigational Uses, Primera Edición, Oxford University Press, New York, Estados Unidos.
- Mechlem, K., International Groundwater Law: Towards Closing the Gaps? In Yearbook of International Environmental Law. Volume 14. (2003).
- Mittermeier, M., *et al.*, 2005. Conservación transfronteriza: una nueva visión para áreas protegidas, CEMEX-Agrupación Sierra Madre- UICN.
- Moniz, C. La gestión integrada en las cuencas hidrográficas transfronterizas (España-Portugal): Oportunidades y conflictos". Aplicación al estuario del río Guadiana. 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.

Pulgar Vidal, M., 2005. Gobernanza Ambiental Descentralizada: Oportunidades para la sostenibilidad y el acceso a los recursos naturales para los sectores rurales pobres, Fondo Mink'a de Chorlavi, primera edición.

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.

Sadoff, C., Greiber, T., Smith, M. And Bergkamp, G. (2008). Share – Managing water across boundaries. Gland, Switzerland.

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.

Smith, M., de Groot, D., Bergkamp, G. *Pay – Establishing payments for watershed services*. IUCN, Gland, Switzerland, 109 pp.

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.

de Zavalía, Victor P., Editor. 1979. Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina, Buenos Aires, Argentina.

Anexo I

Lineamientos básicos para la búsqueda de consensos y acuerdos

Los lineamientos básicos para la búsqueda de consensos y acuerdos que a continuación se presentan tienen su fundamento en los elementos técnicos presentados en el libro y pretenden ofrecer al lector una visión práctica de los aspectos más importantes que se deben ponderar para promover una gobernanza más efectiva de aguas compartidas.

La gobernanza del agua y, en particular, la de aguas compartidas requiere que aquellos involucrados en ella reflexionen y evalúen la dirección de políticas y medidas de gobierno, la interacción de diversos actores y el marco jurídico a través del cual aquellas medidas se implementan y los actores las internalizan y aplican.

Estos lineamientos, que de ninguna manera pretenden ser exhaustivos, están pensados como una guía preliminar y un marco de referencia para iniciar o dirigir un proceso que eventualmente culmine en acuerdos políticos o jurídicos en materia de gestión de aguas compartidas con otros Estado.

Evaluación preliminar

1. Analizar las obligaciones jurídicas y las políticas internacionales relevantes en esta materia

- Definir las principales políticas internacionales y regionales a las cuales adhiere el Estado;
- Evaluar las obligaciones jurídicas internacionales y regionales que tienen relación con el agua y a las cuales el Estado se encuentra obligado a implementar;
- Evaluar el nivel de cumplimiento de dichas obligaciones;
- Establecer si existe una armonización entre las obligaciones asumidas internacionales y el sistema de gobierno nacional; en otras palabras, evaluar hasta qué punto las obligaciones internacionales se aplican a nivel nacional y local;
- Establecer si existen procesos de negociación en curso sobre una cuenca compartida con Estados vecinos y determinar el estado en el cual se encuentran dichas negociaciones.

2. Elaborar un sondeo detallado de todas las cuencas hidrográficas compartidas del Estado

- Obtener información relevante, en cooperación con el Estado(s) con que se comparte la cuenca respecto de esta y de todos sus componentes;
- Elaborar estudios técnicos y sociales de manera tal de recopilar la mayor cantidad de elementos científicos y culturales posibles.

3. Elaborar un estudio histórico-cultural de la región/las regiones fronterizas

- Determinar procesos de integración, colaboración /o gestión mancomunada de recursos naturales, incluyendo cuencas, en caso de que existiesen;

- Identificar procesos de negociación (históricos, recientes o en curso) de los cuales se puedan sintetizar enseñanzas capaces de fomentar la cooperación entre los Estados.

4. Efectuar un mapeo de actores e instituciones estatales

- Determinar el grado de importancia y urgencia que los temas relacionados con la gestión de las aguas compartidas tiene para el Estado;
- Identificar el grado de conocimiento de los funcionarios del Estado en materia de aguas compartidas, su utilización y gestión;
- Determinar las capacidades de los funcionarios de gobierno para negociar acuerdos con homólogos de otro(s) Estados;
- Analizar el nivel de formación de los legisladores y parlamentarios en materia de aguas compartidas;
- Considerar los niveles de gobierno inferiores tales como Municipios, Ejidotes u otras circunscripciones, sobre todo las ubicadas en zonas de frontera, y evaluar el nivel de capacitación de aquellos vinculados con la toma de decisiones.

5. Efectuar un mapeo de los principales actores sociales

- Identificar los principales grupos sociales y líderes comunales;
- Identificar otros actores comunales de índole social, económico, religioso, que tenga incidencia sobre los grupos sociales más representativos en áreas de frontera.

6. Evaluar el nivel de cohesión entre los Estados fronterizos

- Determinar, a nivel nacional y local, el nivel de cohesión existente con los Estados vecinos;
- Identificar el tipo de dinámica social existente a ambos lados de la frontera;
- Identificar posibles nexos y espacios de colaboración entre poblaciones fronterizas.

7. Evaluar el nivel de descentralización del Estado

- Determinar el grado de descentralización de la gestión del agua;
- Evaluar el rol de los gobiernos locales y su relación con las autoridades nacionales;
- Considerar si las agencias e instituciones a cargo de la toma de decisiones cuentan con legitimación dentro de la población.

8. Considerar el nivel de participación pública en los procesos de toma de decisión

- Determinar el nivel de organización y promoción de la participación pública en la toma de decisiones locales y nacionales;
- Determinar si es posible participar en procesos de toma de decisiones en asuntos de carácter transfronterizo;

- Evaluar el nivel de compromiso y voluntad política para involucrar a la sociedad civil en procesos de toma de decisión;
- Evaluar si la sociedad civil se siente representada por las instituciones de gestión del agua

Lineamientos generales

Luego de realizar la evaluación preliminar los actores a lo que les compete involucrarse directa o indirectamente, total o parcialmente, en alguno de los aspectos de la gestión de aguas compartidas con otro Estado deberán trazar un plan para dirigir sus actividades en esta materia.

Idealmente, estos planes se iniciarán como un nuevo asunto, aunque en la mayoría de los casos se retomará un proceso ya iniciado y en el estado en que se encuentra. Los/as involucrado/as, a quienes les compete iniciar estos procesos, deben estar en posición de dirigir y re orientar el proceso cuando fuera necesario, con miras a alcanzar acuerdos que mejor sirvan los intereses que representan. Ello no obstante, debe tenerse presente que procesos de esta naturaleza varían de acuerdo con las circunstancias de tiempo y lugar y no son lineales, vale decir, cada uno de los pasos que se describen a continuación no siguen la misma secuencia en todos los casos. Estos lineamientos corresponden a un modelo de política transfronteriza determinada por actores gubernamentales y ejecutados a través de las instituciones propias del Estado.

1. Evaluar el estado del proceso

El primer paso para cualquier acción que se vaya a tomar con miras a buscar consensos y alcanzar acuerdos es evaluar la situación actual. Para ello, es fundamental evaluar todos los antecedentes del caso, incluyendo un estudio (aunque sea preliminar) de otros acuerdos concretados previamente o que ya existieran.

Si el proceso no se ha iniciado efectivamente, correspondería comenzar un diálogo. Si, por el contrario, el proceso se encuentra en una etapa más avanzada, lo que correspondería hacer es identificar en la medida de lo posible en que paso de la lista siguiente se está y continuar de ahí en adelante.

2. Iniciar el dialogo

El proceso se da por iniciado tras una serie de notas y comunicaciones oficiales, en las que se manifiesta el interés de establecer un proceso que permita a ambos Estados optar por una opción de gestión cooperativa. Normalmente, este tipo de dialogo se da en paralelo con oficinas técnicas, que pueden ser empleadas para fomentar y afianzar el proceso.

3. Intercambio de información

Habida cuenta de las diferencias que pueden existir entre sistemas nacionales diferentes para la gestión de aguas, es esencial que ambos Estados que comparten una cuenca hidrográfica intercambien información científica y no científica que permita equiparar el conocimiento técnico y equilibrar las relaciones para continuar con las negociaciones o iniciar negociaciones en el futuro.

4. Institucionalización de la cooperación a través de organizaciones transfronterizas con mandatos específicos

La cooperación por medio de instituciones técnicas que permitan, por ejemplo, medir caudales o prever sequías e inundaciones, puede sentar las bases para un diálogo político y una agenda de cooperación.

5. Transmisión e intercambio de información sobre proyectos de gestión individual

Atendiendo a los principios del Derecho Internacional, informar al Estado coribereño sobre la intención de ejecutar planes de gestión o el desarrollo de proyectos afianza el diálogo político y sienta las bases de la cooperación. Esto además genera confianza entre ambas partes y una mayor voluntad para negociar en el futuro.

6. Desarrollo y coordinación de estrategias de gestión conjuntas

Por medio de esquemas cooperativos de gestión de aguas compartidas las partes pueden disminuir los costos individuales de dicha gestión así como incrementar la cantidad de beneficios y servicios que obtienen de la cuenca transfronteriza.

7. Establecimiento de áreas protegidas y de conservación mancomunada

Teniendo en cuenta una visión ecosistemática debe procurarse el establecimiento de áreas protegidas en zonas de frontera o áreas protegidas transfronterizas y procurar su gestión mancomunada. Esto promueve no solamente la conservación y el uso sostenible de los recursos sino que afianza los canales de cooperación entre las entidades públicas y los actores privados.

8. Involucramiento de comunidades fronterizas

En forma simultánea al desarrollo de una actividad oficial conjunta, se debe procurar sentar las bases para fomentar la participación y el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre temas que tengan incidencia directa sobre las comunidades que viven en zonas de frontera o en materia de los recursos naturales que se encuentran en dichas zonas.

9. Gestión conjunta de aguas compartidas

La inversión en proyectos de desarrollo en áreas de frontera y dentro de una cuenca compartida, como así también la gestión y conservación de los recursos, generan beneficios y utilidades que van más allá del Estado en cuyo territorio tienen lugar las inversiones y las medidas de conservación y pueden resultar en el establecimiento de actividades, proyectos, programas y medidas de acompañamiento definidos y adoptados en forma conjunta y que tienen beneficios distributivos para todos los Estados de la cuenca.

10. Formalización de acuerdos de cooperación

Se refiere a la institucionalización del proceso de cooperación con carácter vinculante y que se manifiesta en la práctica, entre otros, en la creación de una organización destinada a coordinar las actividades de los Estados coribereños, promover la puesta en funcionamiento de obras de

infraestructura para beneficio de toda la cuenca, y otras herramientas de cooperación que promuevan un gestión integrada y sostenible de la cuenca y sus recursos.

ANEXO II

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

- Acuerdo tripartito provisional entre la República de Mozambique, la República de Sudáfrica y el Reino de Swazilandia sobre cooperación y uso sostenible de los recursos hídricos de los Ríos Incomati y Maputo
- Convenio sobre la Protección del Rin
- Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales
- Tratado de Cooperación Amazónica
- Tratado de la Cuenca del Plata
- Estatuto del Río Uruguay

Otros instrumentos

- Código de Conducta para la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos de la Cuenca del Volta

Instrumentos de carácter global

Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación¹⁷⁵

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

¹⁷⁵ U.N. Doc. A/51/869, adoptada en Nueva York el 21 de mayo de 1997.

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:

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 nombra 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 reconveniciones 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

Acuerdo tripartito provisional entre la República de Mozambique, la República de Sudáfrica y el Reino de Swazilandia sobre cooperación y uso sostenible de los recursos hídricos de los ríos Incomati y Maputo

Preámbulo

La República de Mozambique, la República de Sudáfrica y el Reino de Swazilandia (en lo sucesivo denominados conjuntamente las “Partes”);

TENIENDO EN CONSIDERACIÓN los principios propugnados en la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados de África Meridional „Hacia la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional“ y el Tratado de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), firmado el 17 de agosto de 1992, y el Protocolo revisado sobre recursos hídricos compartidos de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional, firmado el 7 de agosto de 2000;

HABIENDO RESUELTO adherirse a las directrices establecidas por el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica y el Gobierno de la República de Portugal en lo que respecta a los ríos de interés mutuo y al Proyecto del río Cunene, firmado el 13 de octubre de 1964, al cual la República de Mozambique se adhirió en 1975 y el Reino de Swazilandia reconoció en 1967;

CONSCIENTES del espíritu de cooperación y buen entendimiento alcanzado por la aplicación del Acuerdo de Piggs Peak del 15 de febrero de 1991;

CONSIDERANDO los modernos principios y normas del Derecho Internacional tal como se refleja en la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de mayo de 1997;

CONSCIENTES de las ventajas de la celebración de acuerdos sobre cooperación en materia de cursos de agua compartidos;

DECIDIDOS a cooperar y buscar soluciones mutuamente satisfactorias para las Partes en cuanto a la protección de las aguas y la utilización sostenible y el desarrollo de los recursos hídricos con miras a mejorar el nivel de vida de sus poblaciones;

MANIFESTANDO la voluntad común de continuar con el desarrollo sostenible sobre la base del capítulo 18 del Programa 21, adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo el 14 de junio de 1992;

RECONOCIENDO que las Partes necesitan llegar a un acuerdo sobre el uso del agua en los cursos de agua compartidos para promover el desarrollo sostenible;

PERSUADIDOS del hecho de que las buenas relaciones entre el pueblo y los gobiernos de las Partes, la buena vecindad y el respeto mutuo, contribuirán a mejorar la cooperación en torno a la protección y la utilización de las aguas para el beneficio y el bienestar de sus poblaciones;

TENIENDO en consideración la naturaleza provisoria de este Acuerdo;

CONVIENEN en lo siguiente:

Artículo 1: Definiciones

A los efectos del presente Acuerdo los siguientes términos tendrán el significado que se les imputa a continuación:

“actividad en curso” significa cualquier actividad que habría estado sujeta a la decisión de una autoridad competente de conformidad con un procedimiento nacional aplicable si hubiera sido una medida prevista;

„Acuerdo de Piggs Peak“ significa el acuerdo logrado en la Reunión Ministerial Tripartita de Ministros Responsables de Asuntos Hídricos, firmado en Piggs Peak el 15 de febrero de 1991;

“captación” significa una zona a través de la cual las aguas pluviales desaguan en cursos de agua que discurren por la superficie hacia un punto común;

“contaminación” significa toda alteración perjudicial de la composición o la calidad de las aguas de un curso de agua compartido, derivada directa o indirectamente de la conducta humana;

“curso de agua” significa 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, como el mar o un lago o acuífero;

“cursos de agua del Incomati” significa el sistema del río Incomati, el cual incluye los tributarios de los ríos Mazimechopes, Uanetze, Massintonto, Sabie, Crocodile, Komati y el estuario;

“cursos de agua del Maputo” significa el sistema del río Maputo, el cual incluye los tributarios de los ríos Pongola y Usuthu y el estuario;

“desarrollo sostenible” es el desarrollo para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras;

“evaluación de impacto ambiental” significa un procedimiento nacional para evaluar el posible impacto de una medida prevista sobre el medio ambiente;

“impacto” significa cualquier efecto sobre el medio ambiente causado por una actividad; entre los efectos sobre el medio ambiente figuran los que afectan a la salud y seguridad humanas, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, el clima, el paisaje y el entorno socioeconómico, o a la interacción entre dichos factores y el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas derivadas de las alteraciones de dichos factores;

“impacto transfronterizo” significa cualquier efecto adverso importante causado por una actividad humana propuesta, dentro de una zona bajo jurisdicción de una Parte, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de otra Parte;

“medida prevista” significa cualquier actividad o un cambio importante a una actividad en curso sujeta a la decisión de una autoridad competente de conformidad con los procedimientos nacionales aplicables;

“ministros” significa los Ministros responsables de los asuntos hídricos de las Partes;

„Protocolo“ significa el Protocolo revisado sobre recursos hídricos compartidos de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional, firmado en Windhoek el 7 de agosto de 2000;

“situación de emergencia” significa una situación que cause o constituya una amenaza inminente de daño grave a las Partes a consecuencia de causas naturales repentinas tales como lluvias torrenciales, inundaciones, deslizamientos o terremotos, o de la conducta humana;

“TPTC“, significa el Comité Técnico Permanente Tripartito creado por el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudáfrica, el Gobierno del Reino de Swazilandia y el Gobierno de la República de Mozambique en relación con el establecimiento del Comité Técnico Permanente Tripartito, firmado en Pretoria el 17 de febrero de 1983.

Artículo 2: Objetivo general

El presente Acuerdo tiene por objeto promover la cooperación entre las Partes para asegurar la protección y la utilización sostenible de los recursos hídricos de los cursos de agua de los ríos Incomati y Maputo.

Artículo 3: Principios generales

Para efectos del presente Acuerdo, tendrán aplicación los principios generales del Protocolo, especialmente-

- (a) el principio de utilización sostenible;
- (b) el principio de la utilización y la participación equitativa y razonable;
- (c) el principio de prevención; y
- (d) el principio de cooperación.

Artículo 4: Responsabilidades de las Partes

Las Partes desarrollarán y adoptarán de manera individual y, cuando proceda, conjuntamente, medidas técnicas, legales, administrativas y otras medidas razonables tendientes a-

- (a) prevenir, reducir y controlar la contaminación de las aguas de superficie y subterráneas, y a proteger y mejorar la calidad de las aguas y los ecosistemas asociados para el beneficio de las generaciones presentes y futuras;
- (b) prevenir, eliminar, mitigar y controlar los impactos transfronterizos;
- (c) coordinar los planes de gestión y las medidas previstas;

- (d) promover las asociaciones de colaboración en torno al uso eficaz y eficiente del agua;
- (e) promover la seguridad de las infraestructuras relacionadas con el agua y la prevención de accidentes;
- (f) monitorear y mitigar los efectos de las inundaciones y las sequías;
- (g) proporcionar advertencias de posibles inundaciones e implementar las medidas urgentes acordadas durante las situaciones de inundación;
- (h) establecer sistemas, métodos y procedimientos de vigilancia comparables;
- (i) intercambiar información sobre la calidad y la cantidad de los recursos hídricos y los usos del agua;
- (j) promover la implementación de este Acuerdo con base en sus objetivos y principios definidos;
- (k) implementar programas de creación de capacidades de conformidad con el artículo 14; y
- (l) colaborar con los órganos de la SADC y otras instituciones relacionadas con cursos de agua compartidos.

Artículo 5: Institución responsable de la gestión de cursos de agua compartidos

- (1) El organismo conjunto de cooperación entre las Partes será el TPTC.
- (2) El TPTC ejercerá tanto las atribuciones establecidas en el presente Acuerdo como las conferidas por las Partes, con el fin de lograr los objetivos y disposiciones establecidas en dicho documento.
- (3) Para los efectos de la aplicación del presente Acuerdo, el TPTC se reunirá al menos dos veces al año.
- (4) Para los efectos de la aplicación del presente Acuerdo los idiomas oficiales de trabajo son el inglés y el portugués.
- (5) Después de la entrada en vigor del presente Acuerdo, el TPTC aprobará, por consenso, las reglas de procedimiento que regirán sus reuniones. Hasta que las reglas de procedimiento sean aprobadas por el TPTC, las contenidas en el Acuerdo del TPTC serán las que regirán los períodos de sesiones del TPTC, tomando en consideración las disposiciones de los incisos (3) y (4).

Artículo 6: Protección del medio ambiente

- (1) Las Partes protegerán y conservarán de manera individual y, cuando proceda, conjuntamente, el medio acuático de los cursos de agua del Incomati y el Maputo, con apego a las reglas y normas internacionales generalmente aceptadas.
- (2) Las Partes adoptarán de manera individual y, cuando proceda, conjuntamente, todas las medidas necesarias para proteger y conservar los ecosistemas de los cursos de agua del Incomati y el Maputo.
- (3) Las Partes adoptarán todas las medidas necesarias para impedir la introducción de especies exóticas o nuevas en los cursos de agua de los ríos Incomati y Maputo, que pudieran tener efectos perjudiciales para los ecosistemas de los cursos de agua que resultaran en daños significativos para las otras Partes.

Artículo 7: Utilización sostenible

- (1) Las Partes tendrán derecho, en sus respectivos territorios, a la utilización óptima y sostenible y a los beneficios de los recursos hídricos de los cursos de agua del Incomati y el Maputo, teniendo en cuenta los intereses de las otras Partes involucradas, de conformidad con la protección adecuada de los cursos de agua para el beneficio de las generaciones presentes y futuras.
- (2) Las Partes coordinarán sus actividades de gestión mediante-
 - (a) el intercambio de información sobre sus respectivas experiencias y perspectivas; y
 - (b) la coordinación de planes, programas y medidas de gestión.
- (3) Para lograr el objetivo del presente artículo, las Partes se ajustarán a los regímenes de caudales establecidos en el anexo I de acuerdo con las disposiciones del artículo 9.
- (4) Para efectos de este artículo, las Partes revelan, además, en el anexo II, sus intenciones con respecto al desarrollo de nuevos proyectos que quedan fuera del ámbito de aplicación del anexo I durante el período de validez del presente Acuerdo.
- (5) Las Partes se comprometen a desarrollar medidas para mejorar la eficiencia y el uso racional del agua y su conservación y para promover el uso más eficiente del agua a través de la adopción de la mejor tecnología disponible.

Artículo 8: Calidad del agua y prevención de la contaminación

- (1) Con el fin de proteger y conservar los recursos hídricos de los cursos de agua del Incomati y el Maputo, las Partes, a través de las resoluciones aprobadas por el TPTC y, cuando proceda, a través de la coordinación de la gestión de planes, programas y medidas, se abocarán a-
 - (a) tratar de desarrollar un sistema de clasificación de la evolución de los recursos hídricos de los cursos de agua del Incomati y el Maputo;
 - (b) clasificar y declarar los objetivos y criterios relativos a las variables de calidad del agua que deben alcanzarse con base en el sistema de clasificación convenido para los recursos hídricos;
 - (c) adoptar una lista de sustancias cuya introducción en los recursos hídricos de los cursos de agua del Incomati y el Maputo, ha de ser prohibida o restringida, investigada o monitoreada;
 - (d) adoptar las técnicas y prácticas para prevenir, reducir y controlar la contaminación y la degradación ambiental de los cursos de agua del Incomati y el Maputo que puedan ocasionar un daño significativo a las otras Partes o a su medio ambiente, incluida la salud y la seguridad humanas, o para el uso de las aguas con cualquier fin útil, o para los recursos vivos de los cursos de agua; y
 - (e) implementar un programa de monitoreo, incluyendo los aspectos biológicos y químicos de los cursos de agua del Incomati y el Maputo, e informar, en los intervalos establecidos por el TPTC, sobre la situación y las tendencias de los ecosistemas acuáticos, marinos y ribereños asociados, en relación con la calidad del agua de dichos cursos de agua.
- (2) Hasta que se definan los objetivos y criterios de calidad del agua, las Partes deberán cumplir con las disposiciones de la Resolución del TPTC sobre el intercambio de información y calidad del agua. La Resolución podrá ser revisada por el TPTC de vez en cuando.

Artículo 9: Regímenes de caudales

- (1) El régimen de caudales convenido sobre los cursos de agua del Incomati figura en el anexo I, que complementa el régimen de caudales definido en el Acuerdo de Pigg's Peak. En dicho anexo figura también el régimen de caudales sobre los cursos de agua del Maputo.
- (2) Cualquier captación de aguas de los cursos de agua del Incomati y el Maputo, independientemente del uso o destino geográfico de dichas aguas, deberá apegarse a los regímenes de caudales del anexo I y a las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo y sus anexos.
- (3) Las Partes han considerado los siguientes criterios en el establecimiento de los regímenes de caudales que figuran en el anexo I:
 - (a) las características geográficas, hidrológicas, climáticas y naturales de cada curso de agua;
 - (b) la necesidad de garantizar el agua en cantidad suficiente y con calidad aceptable para mantener los cursos de agua y sus ecosistemas asociados;
 - (c) cualquier necesidad actual y razonablemente previsible de agua, incluyendo la forestación;
 - (d) la infraestructura existente con la capacidad para regular el caudal de los cursos de agua; y
 - (e) los acuerdos vigentes entre las Partes.
- (4) Las Partes reconocen en particular las siguientes necesidades de agua a corto y mediano plazo:
 - (a) la importancia estratégica para Mozambique de aumentar el abastecimiento de agua para la ciudad de Maputo y su área metropolitana a partir de los cursos de agua del Incomati o del Maputo o de ambos;
 - (b) la importancia que tiene para Swazilandia el desarrollo del Proyecto de riego para los pequeños agricultores en la cuenca baja del río Usuthu; y
 - (c) la importancia para Sudáfrica del establecimiento y desarrollo de nuevos agricultores regantes en la cuenca del río Incomati.
- (5) Las necesidades adicionales de agua de la ciudad de Maputo, a cuyo efecto debe garantizarse un abastecimiento adicional de agua, se han reservado en el anexo I.

Artículo 10: Sequías e inundaciones

- (1) Las Partes se comprometen a coordinar sus acciones en un plazo de seis meses a un año y a desarrollar medidas para mitigar los efectos de las sequías e inundaciones.
- (2) Durante los períodos de inundaciones y sequía, los regímenes de caudales de los cursos de agua del Incomati y el Maputo se ajustarán de conformidad con las medidas a que se refiere el inciso (1).
- (3) Las Partes se notificarán mutuamente sin demora y por los medios más rápidos sobre cualquier peligro de inundación.
- (4) En situaciones de peligro de inundación, la Parte afectada podrá exigir a las demás Partes adoptar las medidas mencionadas en el inciso (1) y cualesquiera otras medidas urgentes acordadas, que se consideren necesarias.

- (5) Durante un período de sequía, las Partes estarán obligadas a gestionar, en forma coordinada, la infraestructura de almacenamiento de agua de acuerdo con las medidas contempladas en los incisos (1) y (2).

Artículo 11: Incidentes de contaminación accidental y otras situaciones de emergencia

- (1) Las Partes deberán notificar con prontitud y por los medios más rápidos disponibles a las otras Partes que pudieran verse afectadas, a los órganos de la SADC o a cualquier otra institución autorizada y organizaciones internacionales competentes, sobre cualquier incidente de contaminación accidental y otras situaciones de emergencia originadas en sus respectivos territorios, y deberán proporcionar sin demora la información necesaria a las Partes afectadas y a las organizaciones competentes, con miras a la cooperación en la prevención, mitigación y eliminación de los efectos perjudiciales de la emergencia.
- (2) Las Partes desarrollarán, de manera individual y, cuando proceda, conjuntamente, planes de contingencia para responder a cualquier incidente de contaminación accidental y otras situaciones de emergencia en colaboración, cuando proceda, con otras Partes que pudieran resultar afectadas y organizaciones internacionales competentes, a fin de tomar de inmediato todas las medidas necesarias para prevenir, mitigar y eliminar los efectos perjudiciales de la situación de emergencia.

Artículo 12: Intercambio de y acceso a información

- (1) Dentro del TPTC, las Partes intercambiarán la información y los datos disponibles en relación con la condición hidrológica, geohidrológica, meteorológica, ambiental y de la calidad del agua de los cursos de agua del Incomati y el Maputo para facilitar la planificación, el desarrollo y la gestión de estos cursos de agua compartidos.
- (2) Las Partes intercambiarán datos, información e informes sobre las actividades que puedan causar impactos transfronterizos importantes.
- (3) Para facilitar el cumplimiento con el inciso (2), y tal como se acordó en la Resolución, las sustancias contaminantes objeto de atención especial serán revisadas periódicamente por el TPTC.
- (4) Las Partes intercambiarán información y se consultarán entre sí y, si fuera necesario, negociarán los posibles efectos de las medidas previstas sobre el estado de los cursos de agua del Incomati y el Maputo. Las Partes harán todo lo posible para reunir y, cuando proceda, procesar los datos y la información de forma tal que facilite su utilización a la Parte a la que se le comunica.
- (5) Si una Parte solicita a otra Parte que proporcione datos o información relacionada con los incisos (1) y (2), y dicha información no estuviera disponible, esta deberá hacer lo posible por cumplir con la solicitud, si bien puede condicionar dicho cumplimiento al pago por la Parte solicitante de los costos razonables por concepto de la recopilación y, cuando proceda, del procesamiento de dichos datos o información.
- (6) Las Partes se proporcionarán mutuamente, a los intervalos convenidos por el TPTC, la información sobre el uso, cantidad y calidad de los recursos hídricos y el estado ecológico de los cursos de agua del Incomati y el Maputo necesaria para la implementación del presente Acuerdo.

- (7) Las partes desarrollarán las medidas apropiadas para garantizar la homogeneidad, compatibilidad y comparabilidad de la información, según lo convenido por el TPTC.
- (8) Las Partes deberán crear las condiciones necesarias para garantizar que, de conformidad con la legislación nacional aplicable o el Derecho Internacional, la información sobre las materias reguladas por el presente Acuerdo esté disponible para quien presente una solicitud razonable.

Artículo 13: Impactos transfronterizos

- (1) Las medidas previstas enumeradas en el anexo II, independientemente de su ubicación, que por ellas mismas o por acumulación con las ya existentes, pudieran tener un importante impacto transfronterizo en el curso de agua, no podrán llevarse a la práctica antes de que se cumplan las disposiciones del artículo 4(1) del Protocolo.
- (2) Cuando exista la probabilidad de que una medida prevista no enumerada en el anexo II pueda ocasionar un importante impacto transfronterizo, o si una de las Partes expresa preocupación de que ello pueda ocurrir, no podrá ponerse en práctica antes de que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 4(1) del Protocolo.
- (3) En el caso de una medida prevista que implique un impacto transfronterizo sustancial, las Partes llevarán a cabo una evaluación de impacto ambiental que contemple el impacto transfronterizo de conformidad con los procedimientos determinados por el TPTC.
- (4) Cuando una actividad cause o pueda causar un importante impacto transfronterizo, que pueda dar lugar a que la Parte incumpla alguna de las obligaciones estipuladas en los artículos 4, 8 ó 9, se aplicarán los procedimientos nacionales sobre el tema y las Partes interesadas se esforzarán por abordar la cuestión a través de la coordinación de planes, programas o medidas de gestión.

Artículo 14: Creación de capacidades

- (1) El TPTC deberá -
 - (a) identificar los programas de creación de capacidades necesarios para la implementación y el monitoreo del presente Acuerdo; y
 - (b) priorizar los programas de creación de capacidades para su implementación.
- (2) Las Partes serán, individual y, cuando proceda, conjuntamente, responsables de garantizar el desarrollo de las capacidades en sus respectivos Estados y en las cuencas compartidas para la aplicación efectiva de este Acuerdo.

Artículo 15: Solución de controversias

- (1) Cualquier controversia entre las Partes sobre la interpretación o aplicación del presente Acuerdo será resuelta amistosamente mediante consultas y negociaciones entre las Partes.
- (2) En caso de que la controversia no haya sido resuelta en el curso de un año a partir de la fecha en que se solicitaron dichas negociaciones, cualquiera de las partes podrá someterla a un arbitraje. Si las partes en la controversia no se ponen de acuerdo sobre el objeto de la controversia, el tribunal arbitral será quien dilucide la controversia en cuestión.

(3) El arbitraje operará de acuerdo a las siguientes reglas:

- (a) El arbitraje estará a cargo de tres árbitros.
- (b) Las Partes que inician el procedimiento de arbitraje designarán un árbitro y la otra Parte o Partes designarán a otro árbitro. Los dos árbitros citados designarán conjuntamente un tercer árbitro, quien presidirá el tribunal arbitral.
- (c) Los árbitros serán nombrados dentro de un plazo de tres meses. En caso de que transcurra el plazo límite y alguna de las partes en la controversia no haya nombrado un árbitro, el árbitro será nombrado por el Presidente del Tribunal de la SADC a petición de una de las Partes. En espera de la creación y entrada en funcionamiento del Tribunal de la SADC, la mencionada designación la hará el Presidente de la Corte Internacional de Justicia.
- (d) En el caso de una controversia entre los árbitros designados por las partes en la controversia con respecto a la designación, dentro del plazo de dos meses, del árbitro final, éste será designado por el Presidente del Tribunal de la SADC a petición de una Parte. En espera de la creación y entrada en funcionamiento del Tribunal de la SADC, la mencionada designación la hará el Presidente de la Corte Internacional de Justicia.
- (e) Con base en el Derecho Internacional y, en particular, con base en el presente Acuerdo, las reglas de procedimiento a seguir por el tribunal arbitral deberán ser definidas por el tribunal, que también deberá determinar la distribución de los costos del arbitraje entre las partes interesadas en la controversia.
- (f) El tribunal arbitral dictará sus decisiones con base en las disposiciones del presente Acuerdo y en el Derecho Internacional.
- (g) El tribunal arbitral podrá, a petición de una de las Partes en la controversia, recomendar medidas provisionales de protección.
- (h) Las decisiones del tribunal arbitral, tanto de procedimiento como de fondo, se adoptarán por la mayoría de votos de sus miembros.
- (i) El laudo arbitral deberá ser presentado por escrito y deberá ser firmado por todos los árbitros.
- (j) El laudo arbitral será definitivo y obligatorio.

Artículo 16: Anexos

Los anexos son parte integrante del presente Acuerdo. Los anexos I, II, III, IV y V pueden ser modificados por decisión de los Ministros a solicitud del TPTC.

Artículo 17: Acuerdos existentes sobre cursos de agua

Las disposiciones de los acuerdos bilaterales y trilaterales entre las Partes en relación con el tema en cuestión (anexo IV) se mantendrán en vigor en la medida en que no estén en conflicto con el presente Acuerdo.

Artículo 18: Entrada en vigor, terminación y modificaciones

- (1) El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha de la última notificación al Depositario del presente Acuerdo respecto del cumplimiento de los procedimientos internos para la celebración de acuerdos internacionales.
- (2) Este Acuerdo permanecerá en vigor hasta el 2010 o hasta que sea sustituido para el curso de agua en cuestión por acuerdos globales sobre los cursos de agua del Incomati y el Maputo respaldados por estudios conjuntos, lo que suceda primero. Las Partes deberán sujetarse a los plazos establecidos en el anexo V.
- (3) El presente Acuerdo podrá ser modificado en cualquier momento por consentimiento mutuo de las Partes, mediante un intercambio de notas entre las Partes a través de los canales diplomáticos. La fecha de entrada en vigor será la fecha de la última notificación.

Artículo 19: Depositario del Acuerdo

- (1) La República de Mozambique será el Depositario del presente Acuerdo.
- (2) El Depositario de este Acuerdo deberá llevar a cabo las siguientes funciones:
 - (a) informar a las Partes sobre los instrumentos de ratificación, retiro o terminación o sobre cualquier otra información o declaraciones pertinentes a dicho Acuerdo;
 - (b) informar a las Partes sobre la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo;
 - (c) registrar el presente Acuerdo ante la Secretaría de las Naciones Unidas y de la SADC; y
 - (d) enviar a las Partes copias certificadas de los textos auténticos del presente Acuerdo y otros documentos pertinentes.

EN FE DE LO CUAL los abajo firmantes, debidamente autorizados por sus respectivos Gobiernos, han firmado y sellado el presente Acuerdo por triplicado, en los idiomas inglés y portugués, siendo todos los textos igualmente auténticos.

Firmado en Johannesburgo a los 29 días del mes de agosto de 2002

Convenio sobre la protección del Rin¹⁷⁶

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;

¹⁷⁶ 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.

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;

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 sí 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 considerados 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.

Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales¹⁷⁷

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

¹⁷⁷ Firmado en Helsinki el 17 de marzo de 1992.

Texto disponible en 1936 UNTS (United Nations Treaty Series) 269

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 44º 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).

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 aún 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 darán 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 regirán 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 nonagésimo 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 nonagésimo 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 nonagésimo 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 hiciere 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 reconveniones 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.

Tratado de Cooperación Amazónica¹⁷⁸

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,

178 Firmado en Brasilia el 3 de julio de 1978; texto disponible en 1202 UNTS (United Nations Treaty Series) 1979

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 Único: 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.

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 establecieron 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 Único: 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 Único: 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 Único: 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 Único: 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 Plata¹⁷⁹

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,

¹⁷⁹ Brasilia, 23 de abril de 1960, texto disponible en 875 UNTS (United National Treaty Series) 1972.

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.

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.

Estatuto del Río Uruguay

El gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Oriental del Uruguay animados del espíritu fraterno que inspira el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, suscripto en Montevideo el 19 de noviembre de 1973, han convenido lo siguiente:

Capítulo I Propósitos y definiciones

Artículo 1: Las partes acuerdan el presente estatuto, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 7° del Tratado de Límites en el Río Uruguay de 7 de abril de 1961, con el fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay, y en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las partes.

Artículo 2: A los efectos de este estatuto se entiende por:

- a) Partes: La República Argentina y la República Oriental del Uruguay.
- b) Tratado: El Tratado de Límites entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en el Río Uruguay, suscripto en Montevideo el 7 de abril de 1961.
- c) Río: El Río Uruguay en el tramo señalado en el art. 1° del tratado.
- d) Estatuto: El presente instrumento jurídico.
- e) Comisión: La Comisión Administradora del Río Uruguay que se crea por el estatuto.
- f) Protocolo: El Protocolo sobre demarcación y caracterización de la línea de frontera argentino-uruguaya en el Río Uruguay, suscripto en Buenos Aires el 16 de octubre de 1968.

Capítulo II Navegación y obras

Artículo 3: Las partes se prestarán la ayuda necesaria a fin de otorgar a la navegación las mayores facilidades y seguridad posibles.

Artículo 4: Las partes acordarán las normas reglamentarias sobre seguridad de la navegación en el río y uso del canal principal.

Artículo 5: La Comisión adjudicará a las partes previo planeamiento en común, la realización del dragado, el balizamiento y las obras de conservación de los tramos del canal principal que fije periódicamente, en función del uso del mismo y de la disponibilidad de medios técnicos.

Artículo 6: A los fines expresados en el Artículo 5°, cada parte autoriza a que, en su jurisdicción, los servicios competentes de la obra efectúen las tareas respectivas, previa notificación a través de la Comisión.

Artículo 7: La parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra parte.

Si así se resolviera o no se llegare a una decisión al respecto, la parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra parte a través de la misma Comisión.

En la notificación deberán figurar los aspectos esenciales de la obra y, si fuere el caso, el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas.

Artículo 8: La parte notificada dispondrá de un plazo de ciento ochenta días para expedirse sobre el proyecto, a partir del día en que su delegación ante la Comisión haya recibido la notificación.

En el caso de que la documentación mencionada en el Artículo 7° fuere incompleta, la parte notificada dispondrá de treinta días para hacérselo saber a la parte que proyecte realizar la obra, por intermedio de la Comisión.

El plazo de ciento ochenta días precedentemente señalado comenzará a correr a partir del día en que la delegación de la parte notificada haya recibido la documentación completa.

Este plazo podrá ser prorrogado prudencialmente por la Comisión si la complejidad del proyecto así lo requiere.

Artículo 9: Si la parte notificada no opusiere objeciones o no contestare dentro del plazo establecido en el Artículo 8°, la otra parte podrá realizar o autorizar la realización de la obra proyectada.

Artículo 10: La parte notificada tendrá derecho a inspeccionar las obras que se estén ejecutando para comprobar si se ajustan al proyecto presentado.

Artículo 11: Si la parte notificada llegare a la conclusión de que la ejecución de la obra o el programa de operación puede producir perjuicio sensible a la navegación, al régimen del río o a la calidad de sus aguas, lo comunicará a la otra parte por intermedio de la Comisión dentro del plazo de ciento ochenta días fijado en el Artículo 8°.

La comunicación deberá precisar cuáles aspectos de la obra o del programa de operación podrán causar perjuicio sensible a la navegación, al régimen del río, o a la calidad de sus aguas, las razones técnicas que permitan llegar a esa conclusión y las modificaciones que sugiera al proyecto o programa de operación.

Artículo 12: Si las partes no llegaren a un acuerdo, dentro de los ciento ochenta días contados a partir de la comunicación a que se refiere el Artículo 11, se observará el procedimiento indicado en el capítulo XV.

Artículo 13: Las normas establecidas en los arts. 7° a 12 se aplicarán a todas las obras a que se refiere el Artículo 7°, sean nacionales o binacionales, que cualquiera de las partes proyecte realizar, dentro de su jurisdicción, en el río Uruguay fuera del tramo definido como río y en las respectivas áreas de influencia de ambos tramos.

Capítulo III Practicaje

Artículo 14: La profesión de práctico en el río sólo será ejercida por los profesionales habilitados por las autoridades de cualquiera de las partes.

Artículo 15: Todo buque que zarpe de puerto argentino o uruguayo tomará práctico, cuando deba hacerlo, de la nacionalidad del puerto de zarpada.

El buque que provenga del puerto de un tercer Estado tomará práctico, cuando deba hacerlo, de la nacionalidad del puerto de destino.

El contacto que el buque tenga, fuera de puerto, con las autoridades de cualquiera de las partes, no modificará el criterio inicialmente seguido para determinar la nacionalidad del práctico.

En los demás casos, el práctico deberá ser, indistintamente, argentino o uruguayo.

Artículo 16: Terminadas sus tareas, los prácticos argentinos y uruguayos podrán desembarcar libremente en los puertos de una u otra parte a los que arriben los buques en los que cumplieron su cometido.

Las partes brindarán a los mencionados prácticos las máximas facilidades para el mejor cumplimiento de su función.

Capítulo IV Facilidades portuarias, alijos y complementos de carga

Artículo 17: Las partes se comprometen a realizar los estudios y adoptar las medidas necesarias con vistas a dar la mayor eficacia posible a sus servicios portuarios, de modo de brindar las mejores condiciones de rendimiento y seguridad, y ampliar las facilidades que mutuamente se otorgan en sus respectivos puertos.

Artículo 18: Las tareas de alijo y complemento de carga se realizarán, exclusivamente, en la zona que en cada caso fije dentro de su respectiva jurisdicción la autoridad competente de acuerdo con las necesidades técnicas y de seguridad, especialmente en materia de cargas contaminantes o peligrosas.

Capítulo V Salvaguardia de la vida humana

Artículo 19: Cada parte tendrá a su cargo la dirección de las operaciones de búsqueda y rescate dentro de su jurisdicción.

Artículo 20: Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 19 la autoridad que inicie una operación de búsqueda y rescate lo comunicará a la autoridad competente de la otra parte.

Artículo 21: Cuando la magnitud de la operación lo aconseje, la autoridad de la parte que lo necesite podrá solicitar a la de la otra el concurso de medios, reteniendo cada una de las partes el control de las operaciones que se realicen dentro de su jurisdicción.

Artículo 22: Cuando por cualquier causa la autoridad de una de las partes no pudiere iniciar o continuar una operación de búsqueda y rescate, solicitará a la de la otra que asuma la responsabilidad de la dirección y ejecución de la misma, facilitándole toda la colaboración posible.

Artículo 23: Las unidades de superficie o aéreas de ambas partes que se hallen efectuando operaciones de búsqueda y rescate podrán entrar o salir de cualquiera de los respectivos territorios, sin cumplir las formalidades exigidas normalmente.

Capítulo VI Salvamento

Artículo 24: El salvamento de buques será realizado por las autoridades o las empresas de la parte en cuya jurisdicción haya ocurrido el siniestro, sin perjuicio de lo que establecen los artículos siguientes.

Artículo 25: El salvamento de un buque en el canal principal será realizado por las autoridades o las empresas de la parte en cuya jurisdicción haya ocurrido el siniestro, de conformidad con los criterios establecidos en el Artículo 48.

Artículo 26: Cuando las autoridades o las empresas de la parte a la que corresponde el salvamento desistan de efectuarlo, el mismo podrá ser realizado por las autoridades o las empresas de la otra parte.

El desistimiento a que se refiere el párrafo anterior no será demorado más allá de lo necesario y será notificado de inmediato a la otra parte a través de la Comisión.

Capítulo VII Aprovechamiento de las aguas

Artículo 27: El derecho de cada parte de aprovechar las aguas del río, dentro de su jurisdicción para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas, se ejercerá sin perjuicio de la aplicación del procedimiento previsto en los arts. 7º a 12 cuando el aprovechamiento sea de entidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas.

Artículo 28: Las partes suministrarán a la Comisión, semestralmente, una relación detallada de los aprovechamientos que emprendan o autoricen en las zonas del río sometidas a sus respectivas jurisdicciones, a los efectos de que ésta controle si las mismas, en su conjunto, producen perjuicio sensible.

Artículo 29: Lo dispuesto en el Artículo 13 se aplicará a todo aprovechamiento que sea de entidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas.

Capítulo VIII Recursos del lecho y del subsuelo

Artículo 30: Cada parte podrá explorar y explotar los recursos del lecho y del subsuelo del río en la zona del mismo sometida a su jurisdicción, sin causar perjuicio sensible a la otra parte.

Artículo 31: Las instalaciones u otras obras necesarias para la exploración o explotación de los recursos del lecho y del subsuelo no podrán interferir la navegación en el canal principal.

Artículo 32: El yacimiento o depósito que se extienda a uno y otro lado del límite establecido en el Artículo 1 del tratado, será explotado de forma tal que la distribución de los volúmenes del recurso que se extraiga de dicho yacimiento o depósito sea proporcional al volumen del mismo que se encuentre respectivamente a cada lado de dicho límite.

Cada parte realizará la exploración y explotación de los yacimientos o depósitos que se hallen en esas condiciones sin causar perjuicio sensible a la otra parte y de acuerdo con las exigencias de un aprovechamiento integral y racional del recurso, ajustado al criterio establecido en el párrafo anterior.

Artículo 33: En las concesiones para extraer arena, canto rodado o piedra del lecho o del subsuelo del río, la parte otorgante deberá establecer, entre otras, las condiciones siguientes:

- a) Que los residuos provenientes del lavado y clasificación de los materiales extraídos sólo sean descargados en los lugares que la Comisión indique como vaciaderos.
- b) Que no pueden efectuarse extracciones a distancias menores que las que indique la Comisión con relación a los canales de navegación y a otros sectores del río.

Artículo 34: Serán aplicables, en lo pertinente, las normas establecidas en los arts. 7° a 12 cuando la exploración y explotación de los recursos del lecho y del subsuelo tengan entidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de sus aguas.

Capítulo IX Conservación, utilización y explotación de otros recursos naturales

Artículo 35: Las partes se obligan a adoptar las medidas necesarias a fin de que el manejo del suelo y de los bosques, la utilización de las aguas subterráneas y la de los afluentes del río, no causen una alteración que perjudique sensiblemente el régimen del mismo o la calidad de sus aguas.

Artículo 36: Las partes coordinarán, por intermedio de la Comisión, las medidas adecuadas a fin de evitar la alteración del equilibrio ecológico y controlar plagas y otros factores nocivos en el río y sus áreas de influencia.

Artículo 37: Las partes acordarán las normas que regularán las actividades de pesca en el río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos.

Artículo 38: Cuando la intensidad de la pesca lo haga necesario, las partes acordarán los volúmenes máximos de capturar por especies, como asimismo los ajustes periódicos correspondientes. Dichos volúmenes de captura serán distribuidos por igual entre las partes.

Artículo 39: Las partes intercambiarán regularmente, por intermedio de la Comisión, la información pertinente sobre esfuerzo de pesca y captura por especie.

Capítulo X Contaminación

Artículo 40: A los efectos del presente estatuto se entiende por contaminación la introducción directa o indirecta, por el hombre, en el medio acuático, de sustancias o energía de las que resulten efectos nocivos.

Artículo 41: Sin perjuicio de las funciones asignadas a la Comisión en la materia, las partes se obligan a:

- a) Proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales;
- b) No disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos:
 1. Las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, y
 2. La severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción.
- c) Informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas, con vistas a establecer normas equivalentes en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Artículo 42: Cada parte será responsable, frente a la otra, por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas.

Artículo 43: La jurisdicción de cada parte respecto de toda infracción cometida en materia de contaminación, se ejercerá sin perjuicio de los derechos de la otra parte a resarcirse de los daños que haya sufrido, a su vez, como consecuencia de la misma infracción.

A esos efectos, las partes se prestarán mutua cooperación.

Capítulo XI Investigación

Artículo 44: Cada parte autorizará a la otra a efectuar estudios e investigaciones de carácter científico en su respectiva jurisdicción, siempre que le haya dado aviso previo a través de la Comisión con la adecuada antelación e indicado las características de los estudios e investigaciones a realizarse y las áreas y plazos en que se efectuarán.

Esta autorización sólo podrá ser denegada en circunstancias excepcionales y por períodos limitados.

La parte autorizante tiene derecho a participar en todas las fases de esos estudios e investigaciones y a conocer y disponer de sus resultados.

Artículo 45: Las partes promoverán la realización de estudios conjuntos de carácter científico de interés común.

Capítulo XII Competencias

Artículo 46: El derecho de policía en el río será ejercido por cada parte dentro de su jurisdicción.

Sin perjuicio de ello, la autoridad de una parte que verifique que se está cometiendo un ilícito en la jurisdicción de la otra, podrá apresar al infractor debiéndolo poner a disposición de la autoridad de esta última, con las excepciones previstas en el Artículo 48.

Asimismo, la autoridad de cada parte podrá perseguir a los buques que habiendo cometido una infracción en su propia jurisdicción, hayan ingresado en la jurisdicción de la otra parte.

En los casos previstos en los párrafos segundo y tercero, el ejercicio del derecho de policía en jurisdicción de la otra parte deberá ser comunicado de inmediato a ésta, y bajo ninguna circunstancia podrá hacerse efectivo más allá de una distancia de la costa de la misma, que será determinada por la Comisión para cada uno de los tramos.

Las partes coordinarán la acción a que se refiere el presente artículo.

Artículo 47: Las partes ejercerán coordinadamente la vigilancia adecuada a los fines de prevenir la comisión de delitos e infracciones en la zona comprendida entre las líneas definidas en los párrafos a y b, apartado II, inc. B) del art. 1° del tratado.

Artículo 48: Los buques que naveguen por el canal principal se considerarán situados en la jurisdicción de una u otra parte conforme a los siguientes criterios:

- a) En la jurisdicción de cada parte, los buques de su bandera.
- b) En la jurisdicción de la República Oriental del Uruguay, los buques de terceras banderas que naveguen aguas arriba, y en la de la República Argentina, los que lo hagan aguas abajo, sin perjuicio de lo establecido en los incs. c) y e).
- c) En la jurisdicción de cada parte, los buques de terceras banderas involucrados en siniestros con buques de bandera de dicha parte.
- d) En la jurisdicción de la parte de la bandera del buque de mayor tonelaje cuando en un siniestro se hallen involucrados buques de banderas de las dos partes, salvo que uno de ellos sea un buque de guerra, en cuyo caso se considerarán en la jurisdicción de la bandera de este último.
- e) En la jurisdicción de la parte que corresponda según el criterio del inc. b), aplicable en función del buque de mayor tonelaje, cuando en un siniestro se hallen involucrados exclusivamente buques de terceras banderas.
- f) En los casos no previstos la Comisión decidirá.

Este artículo no será aplicable a los casos en que estén involucrados buques de guerra, sin perjuicio de lo dispuesto en el inc. d).

Capítulo XIII Comisión Administradora

Artículo 49: Las partes crean una Comisión Administradora del Río Uruguay, compuesta de igual número de delegados por cada una de ellas.

Artículo 50: La Comisión gozará de personalidad jurídica para el cumplimiento de su cometido.

Las partes le asignarán los recursos necesarios y todos los elementos y facilidades indispensables para su funcionamiento.

Artículo 51: La Comisión tendrá su sede en la ciudad de Paysandú, República Oriental del Uruguay pero podrá reunirse en los territorios de ambas partes.

Artículo 52: La Comisión podrá constituir los órganos subsidiarios que estime necesarios.

Funcionará en forma permanente y tendrá su correspondiente secretaría.

Artículo 53: Las partes acordarán por medio de canje de notas, el estatuto de la Comisión. Esta dictará su reglamento interno.

Artículo 54: La Comisión celebrará oportunamente, con ambas partes, los acuerdos conducentes a precisar los privilegios e inmunidades de los miembros y personal de la misma, reconocidos por la práctica internacional.

Artículo 55: Para la adopción de las decisiones de la Comisión cada delegación tendrá su voto.

Artículo 56: La Comisión desempeñará las siguientes funciones:

- a) Dictar, entre otras, las normas reglamentarias sobre:
 1. Seguridad de la navegación en el río y uso del canal principal;
 2. Conservación y preservación de los recursos vivos;
 3. Practicaje;
 4. Prevención de la contaminación;
 5. Tendido de tuberías y cables subfluviales o aéreos.
- b) Coordinar la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, especialmente los relativos al levantamiento integral del río.
- c) Establecer, cuando corresponda, los volúmenes máximos de pesca por especies y ajustarlos periódicamente.
- d) Coordinar entre las autoridades competentes de las partes la acción en materia de prevención y represión de ilícitos.
- e) Coordinar la adopción de planes, manuales, terminología y sistemas de comunicación comunes en materia de búsqueda y rescate.
- f) Establecer el procedimiento a seguir y la información a suministrar en los casos en que las unidades de una parte, que participen en operaciones de búsqueda y rescate, ingresen al territorio de la otra o salgan de él.
- g) Determinar las formalidades a cumplir en los casos en que deba ser introducido transitoriamente, en territorio de la otra parte, material para la ejecución de operaciones de búsqueda y rescate.
- h) Coordinar las ayudas a la navegación, balizamiento y dragado.
- i) Establecer el régimen jurídico-administrativo de las obras e instalaciones binacionales que se realicen y ejercer la administración de las mismas.

- j) Publicar y actualizar la Carta Oficial del Río, con su taza de límites, en coordinación con la Comisión creada por el protocolo.
- k) Transmitir en forma expedita, a las partes, las comunicaciones, consultas, informaciones y notificaciones que se efectúen de conformidad con el estatuto.
- l) Cumplir las otras funciones que le han sido asignadas por el estatuto y aquellas que las partes convengan en otorgarle por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo.

Artículo 57: La Comisión informará periódicamente a los gobiernos de las partes sobre el desarrollo de sus actividades.

Capítulo XIV Procedimiento conciliatorio

Artículo 58: Toda controversia que se suscitare entre las partes con relación al río será considerada por la Comisión, a propuesta de cualquiera de ellas.

Artículo 59: Si en el término de ciento veinte días la Comisión no lograre llegar a un acuerdo, lo notificará a ambas partes, las que procurarán solucionar la cuestión por negociaciones directas.

Capítulo XV Solución Judicial de Controversias

Artículo 60: Toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del tratado y del estatuto que no pudiere solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las partes, a la Corte Internacional de Justicia.

En los casos a que se refieren los arts. 58 y 59, cualquiera de las partes podrá someter toda controversia sobre la interpretación o aplicación del tratado y del estatuto a la Corte Internacional de Justicia, cuando dicha controversia no hubiere podido solucionarse dentro de los ciento ochenta días siguientes a la notificación aludida en el Artículo 59.

Capítulo XVI Disposiciones transitorias

Artículo 61: Lo dispuesto en el art. 56, inc. i), se aplicará a las obras binacionales actualmente en ejecución una vez que se encuentren concluidas y cuando así lo convengan las partes por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo.

Artículo 62: La Comisión se constituirá dentro de los sesenta días siguientes al canje de los instrumentos de ratificación del estatuto.

Capítulo XVII Ratificación y entrada en vigor

Artículo 63: El presente estatuto será ratificado de acuerdo con los procedimientos previstos en los respectivos ordenamientos jurídicos de las partes y entrará en vigor por el canje de instrumentos de ratificación que se realizará en la ciudad de Buenos Aires.

Hecho en la ciudad de Salto, República Oriental del Uruguay, a los veintiséis días del mes de febrero del año mil novecientos setenta y cinco, en dos ejemplares originales de un mismo tenor, igualmente válidos.

Por el gobierno de la República Argentina: Alberto Juan Vignes, ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Por el Gobierno de la República del Uruguay: Juan Carlos Blanco, ministro de Relaciones Exteriores.

Otros instrumentos

Código de conducta para la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos de la cuenca del Río Volta

Preámbulo

Los Gobiernos de Burkina Faso y de la República de Ghana

RECONOCIENDO la comunidad de intereses que ligan a ambos Estados en la gestión de los recursos hídricos compartidos de la Cuenca del Volta;

CONSIDERANDO la importancia de los desafíos económicos, estratégicos y medioambientales que representa la Cuenca del Volta para los seis Estados ribereños – Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Malí y Togo – que dependen esencialmente de sus recursos para el desarrollo económico y social;

INQUIETOS por la vulnerabilidad de la Cuenca y por los riesgos de conflictos ligados a la gestión de todo recurso natural compartido por dos o más Estados;

PREOCUPADOS por la necesidad de una gestión integrada, concertada y solidaria de los recursos hídricos de la Cuenca, y por la armonización de las políticas y las estrategias, única garantía de que su uso pueda favorecer la perennidad de sus recursos en una perspectiva de gestión sostenible;

RECONOCIENDO que el enfoque coordinado de la gestión de los ecosistemas compartidos ofrece mejores resultados en el plano medioambiental y genera beneficios económicos a través de los servicios fundamentales garantizados por los ecosistemas;

RECONOCIENDO que las acciones de cooperación y de participación favorecen las relaciones pacíficas entre los Estados y los pueblos;

SEÑALANDO como positivos los esfuerzos realizados por los actores principales –tales como los Estados, las organizaciones internacionales, los organismos de la sociedad civil y las comunidades locales– a través de múltiples iniciativas actualmente en desarrollo para garantizar una gestión sostenible de la Cuenca;

SALUDANDO las iniciativas multilaterales y bilaterales destinadas a proporcionar a la Cuenca un marco jurídico de gestión, en particular la creación del Comité Técnico de la Cuenca del Volta (CTCV), la Declaración ministerial conjunta Burkina Faso – Ghana sobre la valorización de los recursos naturales de la Cuenca del Volta del 13 de abril de 2004 y la creación, el 6 de diciembre de 2005, del Comité Técnico Conjunto Burkina Faso – Ghana sobre la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (CTC – GIRH);

TENIENDO PRESENTE los múltiples compromisos adoptados por los dos Estados dentro del marco de las iniciativas internacionales de lucha contra la pobreza, en particular los Objetivos del Milenio

para el Desarrollo (OMD) y la Nueva Alianza para el Desarrollo Africano (NEPAD, del inglés *New Partnership for African Development*);

CONVENCIDOS de que una buena cooperación dentro del marco de la Cuenca del Volta puede reforzar la cooperación bilateral en otros temas;

CONVENCIDOS de que las iniciativas bilaterales necesitan ser reforzadas aún más mediante un instrumento bilateral concertado no convencional que defina el marco normativo e institucional capaz de ayudar a lograr con eficacia los objetivos de la gestión sostenible de la Cuenca;

CONSCIENTES de la necesidad de respetar los principios generales del derecho al agua que resultan del derecho internacional convencional y consuetudinario y que han inspirado el régimen de las vías acuáticas internacionales;

DESEOSOS de reforzar la cooperación entre los Estados ribereños de la Cuenca en conformidad con la Carta de la Naciones Unidas y con la Declaración relativa a los principios de derecho internacional que se refieren a las relaciones amistosas y a la cooperación entre los Estados;

DESEOSOS de proporcionar a la comunidad de intereses entre los Estados de la Cuenca un marco que sea a la vez sostenible y evolutivo y de garantizar a cada Estado y a cada usuario una ventaja razonable y equitativa en el uso de las aguas, en conformidad con los principios que rigen el derecho de los recursos hídricos compartidos;

CONVIENEN en adoptar el presente Código de Conducta para la gestión integrada, sostenible y equitativa de los recursos hídricos de la Cuenca del Volta, que se denomina más abajo: “Código de Conducta”.

Parte I Disposiciones generales

Artículo 1: Definiciones y empleo de términos

La expresión “Cuenca” designa a la Cuenca vertiente del Volta.

La expresión “Estados” designa a Burkina Faso y a Ghana.

La expresión “otros Estados de la Cuenca” designa a los cuatro otros Estados de la Cuenca y éstos son: Benín, Costa de Marfil, Malí y Togo.

La expresión “Estados de la Cuenca” designa a los seis Estados de la Cuenca del Volta y éstos son: Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Malí y Togo.

“Ecosistema”: complejo dinámico formado por comunidades de plantas, animales y microorganismos y por sus entornos inorgánicos que, al interactuar, constituyen una unidad funcional.

“Caudal medioambiental”: régimen de agua aportado a un río, una zona húmeda o una zona costera con el fin de preservar los ecosistemas y sus ventajas cuando hay usos del agua en competición y cuando los caudales son regulados.

“Recursos naturales”: recursos naturales renovables, a saber: suelos, aguas, flora y fauna.

Artículo 2: Propósito

El Código de Conducta determina los principios de gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Volta compartidos entre Burkina Faso y Ghana, quienes se dejarán guiar en todo momento

por dichos principios, entre otros, y que están basados en los criterios de la ventaja mutua, la cooperación y las buenas relaciones de vecindad.

Artículo 3: Objetivo

El Código de Conducta tiene por objetivo el de contribuir a fomentar – por intermedio de sus principios, sus líneas directrices, sus actividades conjuntas y sus mecanismos de implementación – la gestión integrada, sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos de la Cuenca del Volta, fundándola sobre una metodología participativa que incluye a los diferentes actores y, particularmente, a las comunidades locales.

La gestión integrada, sostenible y equitativa de los recursos hídricos de la Cuenca toma en cuenta las necesidades socioeconómicas, la seguridad alimenticia y la lucha contra la pobreza a través de la preservación y la conservación de los ecosistemas y de la mejora de las condiciones de vida de las comunidades locales.

Artículo 4: Ámbito de aplicación

El Código de Conducta se aplica a los recursos hídricos compartidos de la Cuenca del Volta en el territorio de los Estados signatarios.

Artículo 5: Naturaleza jurídica

El Código de Conducta no posee fuerza jurídica obligatoria. Constituye un instrumento concertado no convencional que resulta de la expresión de un consenso entre los Estados por instaurar una gestión integrada, sostenible y equitativa de los recursos hídricos de la Cuenca del Volta.

Parte II Principios de gestión de los recursos hídricos compartidos de la cuenca del Volta

Artículo 6: Principio del patrimonio común

- (i) Los recursos hídricos de la Cuenca constituyen un patrimonio común de los Estados y de las respectivas comunidades locales que los gestionan con toda responsabilidad y preocupación por un reparto equitativo.
- (ii) En el interés de las generaciones presentes y futuras, a los Estados y comunidades locales les incumbe preservar este patrimonio y, en particular, los ecosistemas frágiles.

Artículo 7: Principio del uso no perjudicial del territorio nacional

En conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios de derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano a explotar sus recursos hídricos según sus políticas de desarrollo y tienen el deber de hacerlo de tal manera que las actividades ejercidas dentro de los límites de su jurisdicción o bajo su control, no causen perjuicios en los territorios de otros Estados.

Artículo 8: Principio del desarrollo sostenible

- (i) Al gestionar los recursos hídricos de la Cuenca, los Estados se esfuerzan por conciliar las necesidades de la explotación económica, de la protección del medio ambiente y del fomento del desarrollo social.

- (ii) El suministro de servicios que provienen de los ecosistemas y que a la vez los preservan, es una condición esencial para el desarrollo económico y el bienestar social de las poblaciones de la Cuenca.

Artículo 9: Principio de la conservación y uso sostenible

- (i) Los Estados favorecen la conservación y el uso sostenible de los recursos hídricos de la Cuenca con el fin de garantizar su perennidad, tanto para las generaciones actuales como para las futuras.
- (ii) Además, los Estados garantizan a las comunidades locales la seguridad de los recursos hídricos de la Cuenca.

Artículo 10: Principio de la cooperación

- (i) Los Estados favorecen la cooperación en todos los asuntos de interés mutuo, en todos los ámbitos y en todos los niveles, de tal forma que se evite todo retraso o bloqueo injustificado en la ejecución de los proyectos o programas de conservación, de desarrollo y de uso sostenible de los recursos hídricos que pudieren emprender individual o conjuntamente.
- (ii) Con el fin de mejorar la optimización de la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca, los Estados alientan la cooperación transfronteriza entre las autoridades administrativas fronterizas, por un lado, y las comunidades locales fronterizas, por otro. Las autoridades administrativas fronterizas, las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales deberán ser alentadas a crear, a un nivel transfronterizo, estructuras o mecanismos y a iniciar acuerdos tales como los protocolos y las memorandas de acuerdo.

Artículo 11: Principio del uso equitativo

Los Estados usan los recursos hídricos de la Cuenca de manera equitativa, teniendo en cuenta los intereses y las necesidades legítimas de ambos Estados, así como las de los otros Estados de la Cuenca.

Artículo 12: Principios de la prevención de la contaminación y del contaminador pagador

- (i) Los Estados toman las medidas necesarias para prevenir, impedir o atenuar todas las formas de contaminación que puedan causar daños a la salud humana, al medio ambiente y a los recursos hídricos de la Cuenca.
- (ii) En el caso de que los recursos hídricos de la Cuenca sean afectados por una contaminación grave, los Estados imponen que los autores de la contaminación paguen el costo.

Artículo 13: Principio de precaución

En el caso de riesgos de daños graves o irreversibles a los recursos hídricos de la Cuenca, la falta de certeza científica absoluta no debe servir de pretexto para postergar la adopción de las medidas efectivas tendientes a anticipar y evitar la degradación de dichos recursos.

Artículo 14: Principio del reparto de los beneficios

Los Estados reparten entre ellos y a las comunidades locales de la Cuenca, los beneficios ligados al uso sostenible y a la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca.

Artículo 15: Principio de la participación

- (i) Los Estados reconocen el papel fundamental que juegan los actores no estatales – en particular el sector privado, las asociaciones, las ONG, las organizaciones comunitarias, las autoridades consuetudinarias y tradicionales, las mujeres y los jóvenes – en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca, dadas su presencia en el terreno y su mejor conocimiento del medio.
- (ii) Con un espíritu de colaboración, los Estados alientan y garantizan el fomento de la participación de esas organizaciones en la concepción, elaboración e implementación de los proyectos y programas de gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos de la Cuenca.

Artículo 16: Principio de la consideración específica de mujeres y jóvenes

En la gestión integrada, sostenible y equitativa de los recursos hídricos de la Cuenca, se debe otorgar un papel particular a las mujeres y a los jóvenes.

Artículo 17: Principio de la información, educación y sensibilización del público

- (i) Los Estados se encargan de que el público tenga acceso regular a las informaciones y los datos disponibles relacionados con los recursos hídricos de la Cuenca y con las medidas tomadas o proyectadas para su conservación y uso sostenible, según las modalidades más apropiadas.
- (ii) Con el fin de garantizar una creciente toma de conciencia de la importancia del uso sostenible y de la conservación de los recursos hídricos, los Estados garantizan el fomento de la educación y de la sensibilización del público frente al problema de los recursos hídricos.

Artículo 18: Principio de la subsidiaridad

- (i) Los Estados elaboran la política de gestión de los recursos hídricos de la Cuenca y la ponen en práctica según la escala de decisiones más adecuada.
- (ii) Los Estados favorecen particularmente la gestión descentralizada de los recursos hídricos, reconociendo el papel principal de las colectividades locales en la concepción e implementación de las políticas, programas o proyectos de desarrollo sostenible de la Cuenca.

Artículo 19: Principio de la evaluación medioambiental

- (i) Antes de emprender cualquier actividad relacionada con los recursos hídricos que pueda provocar efectos negativos notorios en el medio ambiente, los Estados evalúan las incidencias sobre el medio ambiente y sobre los hombres.
- (ii) Los Estados alientan a compartir los resultados de la evaluación medioambiental en los niveles y en el momento que resulten más apropiados.

Artículo 20: Principio de la información mutua

Los Estados convienen en informarse recíprocamente, de manera regular y con la mayor transparencia, sobre todos los problemas e iniciativas de interés mutuo que conciernen a la Cuenca.

Artículo 21: Principio de la notificación

- (i) Cada vez que un Estado considere emprender actividades o aplicar medidas que puedan afectar los recursos hídricos o el medio ambiente de los Estados de la Cuenca, es necesario que lo notifique a éstos previamente.

- (ii) En el caso de una situación de urgencia que pudiere causar repentinamente efectos perjudiciales para los recursos hídricos compartidos de la Cuenca, los Estados se informan mutuamente lo más rápidamente posible y se prestan asistencia mutua si el caso lo requiere. Por igual, los Estados informan a las poblaciones susceptibles de verse afectadas por la situación de urgencia.

Artículo 22: Principio de las consultaciones y negociaciones

- (i) Cuando la notificación es objeto de un diferendo, los Estados deben recurrir a consultaciones y si el caso lo requiere, a negociaciones, con el fin de llegar a una solución de consenso.
- (ii) Durante el desarrollo de las consultaciones y negociaciones, los Estados se abstienen de emprender cualquier iniciativa que pueda agravar el diferendo.
- (iii) Las consultaciones y negociaciones se llevan a efecto de acuerdo con las normas del derecho internacional.

Artículo 23: Principio de la indemnización

Los Estados favorecen la indemnización de las personas que sean víctimas de perjuicios ligados a la gestión de los recursos hídricos compartidos de la Cuenca.

Artículo 24: Principios de la gestión integrada de los recursos hídricos

Para la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca, los Estados aplican los principios de la Gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH).

- (i) El agua dulce es un recurso limitado y vulnerable, indispensable a la vida, al desarrollo y al medio ambiente.
- (ii) El desarrollo y la gestión de los recursos hídricos deben fundarse en un enfoque participativo que implique a los usuarios y a los responsables en todos los niveles.
- (iii) Las mujeres juegan un papel principal y estratégico en el aprovisionamiento, la gestión y la preservación del agua.
- (iv) El agua posee un valor económico y social en todos sus usos diferentes y éste debe ser reconocido como tal.

Artículo 25: Principio de los usos en competición

- (i) En el caso de que surjan conflictos entre los diferentes usos dentro de un contexto de escasez del recurso, los Estados convienen en prestar una atención particular a la satisfacción de las necesidades humanas esenciales.
- (ii) No se podrá negar a un Estado el uso razonable y equitativo del agua, so pretexto de reservar esas aguas para un uso futuro por parte de otro Estado.

Artículo 26: Principio de la preservación de la cantidad y la calidad de los recursos hídricos

Los Estados convienen en preservar y mejorar la cantidad y la calidad de los recursos hídricos de la Cuenca.

Artículo 27: Principio de la gestión por cuenca hidrográfica

Es necesario que los Estados adopten e implementen el enfoque por cuenca hidrográfica como el cuadro apropiado para la planificación, la movilización, la gestión y la protección de los recursos hídricos.

Artículo 28: Principio de la prevención de las situaciones perjudiciales

Los Estados toman las medidas necesarias para prevenir las situaciones perjudiciales de origen natural y/o humano que puedan provocar situaciones dañinas para los Estados, los cursos de agua y las poblaciones, tales como enfermedades de origen hídrico, encenagamiento, erosión, intrusión de aguas salobres, sequía o desertificación.

Artículo 29: Principio de la introducción controlada de nuevas especies acuáticas extranjeras²

Los Estados toman todas las medidas necesarias para prevenir la introducción en la Cuenca de nuevas especies acuáticas extranjeras que puedan inducir efectos perjudiciales para su ecosistema y causar, en fin de cuentas, un daño a los Estados.

Artículo 30: Principio de la conservación prioritaria de los ecosistemas acuáticos

Los Estados deben otorgar una atención prioritaria a la conservación de los ecosistemas acuáticos y de su diversidad biológica, en relación con el papel que éstos juegan en la regulación y la renovación de los recursos hídricos y con la importancia de las funciones sociales, económicas y culturales en las cuales éstos participan.

Parte III Líneas directrices

Artículo 31: Mantenimiento de un caudal medioambiental

En la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca se debe preservar un caudal medioambiental para la conservación de los ecosistemas acuáticos.

Artículo 32: Adopción de estrategias integradas y de medidas internas eficaces

Los Estados se esfuerzan para adoptar las políticas, las estrategias integradas y las medidas internas eficaces que garanticen una gestión sostenible de los recursos hídricos compartidos de la Cuenca.

Artículo 33: Armonización de las políticas, estrategias y marcos legislativos

Los Estados se encargan de armonizar sus políticas, estrategias y marcos legislativos en los ámbitos pertinentes de la gestión de los recursos hídricos.

Artículo 34: Impulso de las buenas prácticas medioambientales

Los Estados alientan al uso de las buenas prácticas medioambientales y de las prácticas tradicionales positivas, así como de los conocimientos y destrezas locales en el ámbito de la gestión sostenible de los recursos hídricos de la Cuenca.

Artículo 35: Transición hacia una convención multilateral de la Cuenca

- (i) En la implementación del Código de Conducta, los Estados trabajan con los otros Estados de la Cuenca con miras a la adopción de un instrumento convencional multilateral destinado a coordinar el conjunto de las iniciativas en la Cuenca.

- (ii) Para ello, los Estados trabajan concertadamente con los otros Estados ribereños para crear estructuras institucionales, tales como comisiones, autoridades u organismos de cuenca, cuyo objetivo es el de coordinar el conjunto de las iniciativas relacionadas con la conservación y el uso sostenible de los recursos hídricos de la Cuenca.

Parte IV Acciones conjuntas

Artículo 36: Políticas y estrategias de conservación y de uso sostenible

Los Estados, en función de sus posibilidades y de sus medios, elaboran e implementan conjuntamente las estrategias, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo que tiendan a la conservación y al uso sostenible de los recursos hídricos de la Cuenca.

Artículo 37: Recopilación e intercambio de datos e informaciones

- (i) Los Estados facilitan, a través de sus estructuras respectivas, las campañas conjuntas puntuales de recopilación de datos sobre el conjunto de los recursos hídricos de la Cuenca.
- (ii) Los Estado armonizan los métodos y las técnicas de recopilación, de tratamiento y de archivo de estos datos.
- (iii) Los Estados convienen en comunicar e intercambiar regularmente la totalidad de las informaciones, los datos científicos y las tecnologías apropiadas sobre el estado de los recursos hídricos de la Cuenca.
- iv) Los Estados favorecen la constitución de bases de datos comunes sobre los recursos hídricos de la Cuenca.

Artículo 38: Estudios y evaluaciones conjuntas

Cuando surja un problema relacionado con el uso de los recursos hídricos de la Cuenca, los Estados deben emprender estudios y evaluaciones conjuntas destinados a facilitar la búsqueda de soluciones apropiadas y satisfactorias para resolverlo.

Artículo 39: Sensibilización de las comunidades locales

Los Estados alientan y facilitan la sensibilización de las comunidades locales con miras a responsabilizarlas y a aumentar su toma de conciencia en favor de una mejor protección y conservación de los recursos hídricos de la Cuenca.

Artículo 40: Reforzamiento de las capacidades

Los Estados elaboran e implementan programas de reforzamiento de las capacidades de los actores implicados en la gestión sostenible de los recursos compartidos de la Cuenca.

Artículo 41: Investigaciones científicas conjuntas

Dado el papel fundamental que juega la investigación científica, los Estados alientan a las instituciones de investigación a emprender programas conjuntos de investigación sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos hídricos.

Artículo 42: Control y reducción de la contaminación procedente de los desechos

- (i) Los Estados emprenden acciones para controlar y reducir la contaminación de las aguas de la Cuenca causada por los desechos y, si se requiere, toman las medidas para gestionarlos ecológica y racionalmente, garantizando la protección de la salud humana y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales de esos desechos.
- (ii) Los Estados prohíben la importación hacia la Cuenca de desechos provenientes del exterior.

Artículo 43: Planes de urgencia

Los Estados elaboran y aplican conjuntamente los planes de urgencia y de adaptación para enfrentar situaciones imprevistas que puedan causar daño a las poblaciones, al medio ambiente y a los recursos hídricos de la Cuenca.

Artículo 44: Auditoría y seguimiento evaluativo de los recursos hídricos

- (i) Los Estados convienen en fomentar un mejor conocimiento de los recursos hídricos a través de evaluaciones de los recursos hídricos de la Cuenca.
- (ii) Los Estados convienen en establecer un sistema de seguimiento evaluativo regular, cuantitativo y cualitativo de los recursos hídricos, así como de los datos climáticos.

Artículo 45: Lucha contra el encenagamiento y por la protección de las riberas

- (i) Los Estados emprenden, en colaboración estrecha con las comunidades locales, programas de lucha contra la desertificación, la erosión y el encenagamiento de la Cuenca.
- (ii) Los Estados se encargan de la protección y la restauración de las riberas.

Artículo 46: Lucha contra las enfermedades de origen hídrico

Los Estados elaboran y aplican programas y estrategias destinados a la prevención y a la erradicación de las enfermedades de origen hídrico.

Artículo 47: Sistemas de alerta

Los Estado convienen en establecer sistemas de alerta precoz con el fin de prevenir las situaciones perjudiciales, de origen natural o humano, que afecten las poblaciones, los bienes, el medio ambiente y los recursos hídricos.

Artículo 48: Lucha contra las especies acuáticas invasoras

Los Estados toman todas las medidas necesarias para luchar contra las especies acuáticas invasoras de la fauna y de la flora que puedan afectar negativamente al ecosistema de la Cuenca.

Artículo 49: Conservación de la diversidad biológica acuática

- (i) Para lograr un uso sostenible y una mejor conservación, los Estados se encargan de identificar, hacer el inventario y vigilar regularmente la diversidad biológica acuática en la Cuenca y toman todas las medidas apropiadas para su conservación, especialmente mediante la instauración de áreas protegidas.
- (ii) Se debe prestar una atención particular a las especies acuáticas amenazadas de extinción y a aquellas que ofrecen el máximo de posibilidades en materia de uso sostenible.

Artículo 50: Conservación de los suelos

Los Estados emprenden acciones de defensa y de restauración de los suelos, así como de conservación de las aguas y de los suelos para garantizar un uso óptimo de las tierras y de los recursos hídricos.

Parte V Mecanismos institucionales de implementación

Artículo 51: Creación de la Comisión Consultiva

Se crea una comisión consultiva para la implementación del Código de Conducta, que se denomina más abajo: “Comisión Consultiva”.

Artículo 52: Misión de la Comisión Consultiva

- (i) La Comisión Consultiva tiene asignada la misión de supervisar y de coordinar la implementación del Código de Conducta para la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos de la Cuenca del Volta.
- (ii) A este respecto, ella elabora recomendaciones para la implementación del Código de Conducta.
- (iii) Los Estados pueden acudir a ella en caso de diferendo sobre la interpretación o la aplicación del Código de Conducta.

Artículo 53: Composición de la Comisión Consultiva

La Comisión Consultiva está compuesta, entre otros, por los representantes de las estructuras estatales y los representantes de las estructuras descentralizadas y se amplía de manera paritaria a las organizaciones de la sociedad civil, a las comunidades locales y al sector privado.

Artículo 54: Composición, organización y funcionamiento de la Comisión Consultiva

La composición, la organización y el funcionamiento de la Comisión Consultiva serán precisados en una adenda tomada de la GIRH por el Comité Técnico Conjunto Burkina Faso – Ghana e incluirá la creación de las atribuciones de un Secretariado encargado de la implementación del Código de Conducta.

Parte VI Resolución de los diferendos

Artículo 55: Resolución pacífica de los diferendos

- (i) Los Estados aceptan resolver de manera pacífica, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, el Acta constitutiva de la Unión Africana y la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, todo diferendo que pudiere surgir de la implementación de la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca.
- (ii) Cuando un diferendo surge de la interpretación o de la aplicación de las disposiciones del Código de Conducta, los Estados acuden a la Comisión Consultiva con miras a lograr un compromiso.

- (iii) Cuando la resolución amistosa de un diferendo no se logra por un compromiso, los Estados deben llegar a un acuerdo en un plazo razonable, por intermedio de los Ministros de Relaciones Extranjeras y por la vía diplomática.
- (iv) Durante el periodo de resolución del diferendo, los Estado convienen en abstenerse de realizar cualquier acción que pueda agravar la situación o crear un obstáculo para su resolución amistosa.

Parte VII Impulso del Código de Conducta

Artículo 56: Impulso del Código de Conducta ante los otros Estados de la Cuenca

- (i) Los Estados favorecen la adhesión de los otros Estados de la Cuenca al Código de Conducta, alientan su difusión en las instituciones de educación y formación, así como ante las poblaciones locales, para que el conjunto de los actores lo hagan suyo.
- (ii) Los Estados alientan a recurrir a los medios modernos de comunicación y, en la medida de lo posible, a la traducción del Código de Conducta a las lenguas locales.

Parte VIII Disposiciones finales

Artículo 57: Adhesión de los otros Estados de la Cuenca

- (i) Todo Estado de la Cuenca que acepte someterse a las disposiciones del presente Código de Conducta puede así solicitarlo y adherir a él.
- (ii) La decisión de admisión la toman los Estados signatarios por consenso.

Artículo 58: Enmienda y Revisión

- (i) El Código de Conducta puede ser objeto, por acuerdo mutuo, de una enmienda o de una revisión después de haber sido firmado.
- (ii) La solicitud de enmienda o de revisión puede ser iniciada por uno de los Estados después de tres meses de aviso previo.
- (iii) La decisión de enmendar o de revisar la toman los Estados por consenso, previa consulta a la Comisión Consultiva.
- (iv) El Código de Conducta enmendado o revisado entra en vigor en las mismas condiciones que el presente Código de Conducta.

Artículo 59: Fecha de entrada en vigor

El presente Código de Conducta entra en vigor a partir de la fecha de su firma por parte de los Ministros a cargo de los recursos hídricos de los Estados.

