



Título del Trabajo:

CUENCAS HIDRICAS COMPARTIDAS. REGULACIÓN
INTERNACIONAL Y GESTION INTEGRAL

Autor:

Laura Maira Bono

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

IMPORTANCIA ACTUAL DE LOS RECURSOS HIDRICOS

Desde antiguo la importancia de los Recursos Hídricos, no ha pasado desapercibida entre las Naciones sobre todo en lo atinente al principio de libre navegación de los ríos y su trascendencia en la seguridad de las mismas.

En la actualidad, el tema ha tomado una relevancia vital en la agenda internacional, no solo desde el punto de vista ambiental, sino también como eje de integración entre algunos Estados, siendo en algunas ocasiones punto de partida para la cooperación internacional.

Asimismo este recurso natural finito, tiene una incidencia directa en la pobreza, su escasez en algunas regiones del mundo ha puesto en jaque la viabilidad de la vida. Según un informe del Programa Mundial de Evaluación de Recursos Hídricos de la UNESCO¹ el uso de este recurso se ha triplicado desde 1950, por lo que se prevé que a mediados del presente siglo, 7.000 millones de personas en 60 países sufrirán escasez de agua, en el peor de los casos, y en el mejor se tratará de 2.000 millones de personas en 48 países.

La comunidad internacional ha tomado, parcialmente, consciencia de la situación. Tal es así que Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), plantea dos objetivos concretos en referencia al tema en análisis:

El primero de ello está dirigido a *Reducir a la mitad para el año 2015 la porción de personas que no esta en condiciones de acceder al agua apta para el consumo, o que carezca de medios para ello*. En tanto que el segundo se refiere a *Detener la explotación insostenible de los recursos hídricos mediante la formulación de estrategias de gestión en los niveles regional, nacional y local, que alienten tanto el acceso equitativo como los suministros adecuados a dichos recursos*.²

Para el logro de dichos objetivos, se hace necesario que la gestión de los recursos hídricos no generen o potencien situaciones de conflictualidad que perturben la paz y la seguridad internacional, especialmente en las cuencas hídricas compartidas.

Es en este punto donde el tema de la gestión de los recursos presenta mayor relevancia. El desafío del derecho y de la comunidad internacional consiste en lograr que potenciales situaciones de conflictualidad puedan generar condiciones que estimulen acciones de cooperación internacional, en pos de un mejor aprovechamiento de los recursos, teniendo en cuenta la sustentabilidad de los mismos y sobre todo su gestión integral.

¹ ONU/WWAP (Naciones Unidas/Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos). 2003. *Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo : Agua para todos, agua para la vida*. París, Nueva York y Oxford, UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y Berghahn Books.

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Logros alcanzados: Gestión de Recursos Hídricos para el desarrollo sostenible.

A fin de lograr una mayor comprensión del objeto en análisis resulta necesario puntualizar algunos de los diversos conceptos esgrimidos en torno a los ríos internacionales y a las cuencas hídricas.

CONCEPTO DE RÍOS Y CUENCAS HIDRICAS INTERNACIONALES.

Estos conceptos varían desde los más flexibles hasta aquellos que -a consideración de algunos Estados- limitan en forma considerable la soberanía de los mismos.

Así se ha considerado río internacional aquel curso de agua corriente que separa -río fronterizo- o atraviesa -ríos sucesivos- el territorio de dos o más Estados.³

La citada definición no hace más que reflejar el carácter político de la misma en referencia a las fronteras de los Estados, considerando a los ríos internacionales como meros conductos de agua.

La aparición en la escena internacional de los afluentes, tuvo que ver con el concepto de soberanía absoluta sobre los mismos que los Estados esgrimían cuando las mismas se encontraban en su totalidad en el territorio de un solo Estado⁴, sin perjuicio del carácter internacional que ostentaba el río naciente del mismo. El uso abusivo en el nacimiento del río perjudicaba ostensiblemente su curso río abajo.

Es así como se comienza a considerar a los ríos internacionales, sus afluentes y otros elementos hidrográficos como un todo no susceptible de división - atento a la naturaleza particular del agua- que fluye de un territorio a otro, marcando profundamente la interdependencia de los Estados sobre la misma.

Atento a ello apareció en escena el concepto de Cuenca Hídrica Internacional, como aquella *"unidad receptora de la naturaleza en el complejo proceso de devolver al mar el agua que cae en la tierra"*⁵ Esta última definición no fue aceptada por la mayoría de los Estados que formaban parte de alguna cuenca internacional -atento a la amplitud de la misma- y es en virtud de ello que se han esbozado otros conceptos como el

3 Antonio Remiro Brottons Derecho Internacional. Pag. 569.

⁴ En 1929 Polonia sostuvo ante la Corte Permanente Internacional de Justicia que la Jurisdicción de la Comisión Internacional del río Oder no abarcaba las partes navegables del mismo que se encontraban enteramente en el territorio Polaco.

⁵ Primer informe de la Comisión de Derecho Internacional en el proceso de elaboración del proyecto de Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.

de SISTEMA DE UN CURSO DE AGUA⁶ o CUENCA HIDROGRFICA INTERNACIONAL⁷.

En el primer caso se consideró al **curso de agua** como "*un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común; y por **curso de agua internacional** "aquél curso de agua algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos" En el segundo caso se entendió a la **Cuenca Hidrográfica Internacional** como una "*zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados determinada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida en común*".*

Como se advierte en ambos conceptos se ha tomado en cuenta la integridad de los ríos, considerándolos como un todo, dejando de lado la concepción lineal del mismo que se advertía en las primeras nociones doctrinarias que esbozáramos.

Sin ir más lejos nuestro país en el año 2002 sancionó la ley N° 25.688⁸, en virtud de la cual se elaboró una definición de agua⁹ y de cuenca hídrica **superficial** entendiéndose por esta última "*a la región geográfica delimitada por la divisoria de aguas que discurren hacia el mar a través de cauces secundarios que convergen en un cause principal único y las endorreicas*" Esta misma ley le otorgó el carácter de indivisible en lo atinente a la gestión del recurso. Pero si bien el concepto de "agua" incorpora notas del ciclo hidrológico, el concepto de cuenca solo refiere a los cursos de aguas superficiales, dejando de lado el concepto internacional de cuenca hidrográfica al que antes nos hemos referido.

Como queda esbozado aún no existe un concepto unívoco de Cuenca Hídrica Internacional. Los Estados, celosos de su soberanía, no han querido verse obligados por una Convención General que regule el alcance del concepto.

Como veremos más adelante, esta situación vuelve a repetirse en cuanto a los principios que rigen el uso de este tipo de recursos.

⁶ Artículo 2 inc b) sobre la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Aprobada por la AG por Resolución N° 51/97 de fecha 8 de julio de 1997.

⁷ Art. 2 de las Reglas de Helsinki de 1996.

⁸ Ley n 25.888 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Sancionada el 28 de noviembre de 2002 y promulgada el 30 de diciembre del mismo año. En la misma se establecen los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. La Utilización de las aguas, las cuencas hídricas superficiales y los Comités de Cuencas Hídricas.

⁹ Dicha ley define en su art 1° al agua como aquella que forma parte de del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales o subterráneas, así como las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas.

PRINCIPIOS INTERNACIONALES QUE RIGEN LAS CUENCAS HIDRICAS.

Como es sabido no existe en la actualidad un cuerpo único de leyes de carácter internacional que regule la actividad y protección de los recursos hídricos compartidos. Ello habilita a que los recursos citados sean regulados en forma bilateral o multilateral por los Estados que forman parte de sistema hídrico en cuestión, lo que genera una dificultad adicional a los esfuerzos por lograr una gestión integral de los recursos basada en la cooperación internacional.

Atento a ello se han generado un sinnúmero de convenios, acuerdos y tratados que, aplicables a casos determinados, abarcan, la navegación, la hidroelectricidad, la calidad del agua y la distribución general de los recursos.

Sin embargo existe gran preocupación en temas como el impacto ambiental de ciertas obras de ingeniería - como las represas hidroeléctricas-, el mayor crecimiento demográfico que presentan ciertas áreas, el riego, las inundaciones y la preservación de la flora y fauna de estas regiones.

A la luz de lo anteriormente expuesto se han desarrollado, en el ámbito internacional, ciertos principios aplicables a los recursos hídricos de carácter compartido.

Un ejemplo de ello es la Convención de Ramsar¹⁰ sobre humedales de 1971 que en su artículo 5 insta a las partes a celebrar y a coordinar y apoyar activamente políticas atente a la preservación de la flora y fauna de los humedales, tendiente a lograr una gestión cooperativa de los humedales y cuencas fluviales compartidas.

Asimismo no es posible dejar de mencionar las Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales¹¹. Dicho Instrumento enumera los siguientes principios:

- **USO EQUITATIVO Y RAZONABLE DE LAS AGUAS DE UNA CUENCA HIDROGRAFICA INTERNACIONAL:** Habla de la participación razonable y equitativa de los usos del agua por parte de los Estados parte de la cuenca. Para determinar esta participación se tendrán en cuenta diversas variables entre las que se menciona, la geografía, la situación social y económica, la disponibilidad de otros recursos.

- **NO CAUSAR PERJUICIOS A LOS DEMÁS ESTADOS RIBERENOS Y EVITAR LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA:** Se refiere a toda alteración provocada por el hombre en cuanto a la cantidad, calidad y composición de las aguas de una cuenca. Consagra la Responsabilidad Internacional del Estado infractor y el consecuente cese de sus actividades y la indemnización pertinente al Estado perjudicado por sus actividades.

¹⁰ Fue celebrada en Irán en 1971.

¹¹ Las Reglas de Helsinki fueron adoptadas por la Asociación de Derecho Internacional en 1966.

- **OBLIGACION DE NOTIFICAR LA REALIZACION DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA:** Insta a las partes a la negociación directa, si de las consultas que se efectuaren resultare la oposición de algún Estado parte de la cuenca.
- **SOLUCION PACIFICA DE LAS CONTROVERSIAS.** Insta a las partes a solucionar sus controversias por medios pacíficos, de conformidad a lo estipulado por la Carta de las Naciones Unidas.

Por otra parte la Convención de los Usos de los Cursos de Agua para fines distintos de la Navegación, conocida como a Convención de Nueva York, menciona el principio de "uso equitativo y razonable de los recursos" teniendo en consideración la protección del recurso y los intereses de los demás Estados parte. La citada Convención refleja los principios esgrimidos por las Reglas de Helsinki e incorpora la obligación de cooperación entre los Estados Partes *"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"*¹².

Cabe señalar que la Convención de Nueva York, propiciada por Naciones Unidas, fue aprobada por 104 votos a favor y 3 en contra, necesitando 35 ratificaciones para entrar en vigor. Esto aún no se ha logrado.

Sin perjuicio de ello, la doctrina y la jurisprudencia, son contestes en afirmar que tanto las Reglas de Helsinki como la Convención antes citada han generado normas consuetudinarias de carácter general aplicables a los Recursos Hídricos de Carácter Compartido. No obstante tal afirmación, algunos Estados han desconocido el carácter normativo de las mismas.

LA NECESIDAD DE UNA REGULACION INTERNACIONAL DE CARÁCTER GENERAL QUE PROPICIE LA GESTION INTEGRAL DE LOS RECURSOS HIDRICOS COMPARTIDOS.

No son pocas las cuencas que revisten el carácter de compartidas. Existen en el mundo aproximadamente 214 cuencas con estas características, donde viven el 40% de la población y representan el 60% del flujo global de agua dulce.

Como expusieramos en el apartado anterior, las cuencas hídricas internacionales, se rigen en general por normas de carácter consuetudinario, más allá de su regulación bilateral o multilateral respecto a una cuenca determinada.

El problema que se plantea en este tipo de acuerdos por lo general no toman en cuenta la gestión integral del recurso al cual se aplican y en

¹² Art. 8.1 de la Convención de Nueva York.

algunos casos no respetan las normas de carácter consuetudinarios esbozadas.

Así surgen conflictos que nacen de los daños ambientales y económicos que ocasionan ciertas obras de infraestructura, como represas, canales de irrigación o desviaciones de los cursos de agua.

Como ejemplo de lo expuesto podemos citar la situación que presentan cuencas como la del Río Jordán, la del Tigris y el Eufrates.

La Cuenca del Río Jordán: Se ha firmado un tratado entre Israel y Jordania que establece una asignación y un acuerdo interino entre Israel y la Autoridad Palestina, con disposiciones para guiar los aspectos de la asignación y gestión hídrica de la cuenca.

Las disposiciones de los acuerdos de 1994 y 1995 reflejan lo siguiente: (a) que las condiciones de las Reglas de Helsinki no son de aplicación, puesto que las aguas freáticas están "confinadas"; (b) que el lago Tiberio está reservado sólo para Israel, destinado para el almacenamiento y captación de las crecidas del Jordán y sus afluentes sin que los demás ribereños puedan participar; (c) que Jordania ha de construir un embalse sobre el Jordán para la captación de aquellos caudales excedentes invernales a las que tiene derecho; y otras disposiciones de naturaleza similar.

Como podrá apreciarse el principio de uso equitativo y razonable no abunda en la redacción de estos acuerdos, ni el de prevenir la contaminación de las aguas que está afectando a todas las vías fluviales de la cuenca en distinto grado. Mientras tanto, las poblaciones de todos los ribereños aumentan mediante los nacimientos y la inmigración.

La Cuenca de los Ríos Tigris-Eúfrates: El uso primario dentro de la cuenca es la irrigación. Existe un crecimiento demográfico en las zonas urbanas y rurales, y las demandas proyectadas sobrepasarán los recursos en un futuro próximo. Los problemas medioambientales necesitan ser tomados en cuenta y proyectar medidas protectoras en breve. A no ser que sean abordados agresivamente con la intención de llegar a una solución equitativa, no harán otra cosa que agravarse más y acentuar otras cuestiones regionales que afectan a las relaciones entre los Estados de la cuenca, cuando no a la seguridad de la región.

En estos casos mencionados, tanto el concepto de soberanía esgrimidos por los Estados, como la visión lineal del Río internacional, atentan no solo contra la sustentabilidad del recurso y su gestión integral, sino que pone en riesgo la vida de la población aledaña y anexa una variable más a la grave crisis que ya existe en la región.

A modo de conclusión podemos decir que, sin perjuicio de todo lo expuesto, el hecho de que la comunidad internacional tome en cuenta el objeto de análisis, marca un comienzo en este largo camino que representa la

codificación de normas generales aplicables a todos los curso de aguas internacionales.

La importancia de una regulación internacional de carácter convencional y general, que regule tanto el concepto de cuenca hídrica internacional con un carácter integral y los principios aplicables a la misma redundará en un mayor beneficio, tanto para las presentes generaciones como para las que vendrán.

La gestión integral que mencionamos no puede dejar de desconocer el aspecto social, geográfico, demográfico y económico. Desde el punto de vista ambiental, las cuencas compartidas presentan ecosistemas integrados, como consecuencia de ello la alteración sustancial de algún sector de la cuenca repercute en los demás y así sucesivamente.

No desconocemos que la elaboración de una Convención de esta naturaleza llevará años o quizás décadas en consolidarse. Por el momento, una forma transitoria de apalear tal situación consiste en que los diversos tratados y acuerdos existentes incorporen los principios contemplados en los diferentes cuerpos legales teniendo en consideración los aspectos especiales de cada cuenca.

Así se lograría, una gestión integral y cooperativa de los recursos hídricos, la cual es fundamental para permitir el cumplimiento cabal de la administración sostenible asegurando su protección y reduciendo de esta forma una fuente potencial de conflictos. Afianzar la cooperación internacional, como medio eficaz para entablar un dialogo, fomentará la confianza y la seguridad; y redundará en un mayor desarrollo y estabilidad entre los Estados.

BIBLIOGRAFÍA

- DECLARACION MINISTERIAL. LAS CLAVES DE BONN. RECOMENDACIONES DE ACCION "AGUA - UNA CLAVE PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE" CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL AGUA - ALEMANIA DICIEMBRE 2001.

- JOSEPH DELLAPENNA. LEYES SERENAS EN AGUAS TURBULENTAS. UNIVERSIDAD DE VILLANOVA, PENSILVANIA EEUU

- INFORME DE LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL 55 PERIODO DE SESIONES - 5 DE MAYO A 6 DE JUNIO Y 7 DE JULIO A 8 DE AGOSTO DE 2003 CAPITULO IX RECURSOS NATURALES COMPARTIDOS.

- AÑO INTERNACIONAL DEL AGUA DULCE 2003. DEPARTAMENTO DE INFORMACION PUBLICA DE LA ONU DPI/2293G FEBRERO 2003.

- ALAIN BERNARD.COOPERACION INTERNACIONAL A TRAVES DE LAS COMISIONES DE CUENCAS FLUVIALES. DIVISION DE CUENCAS

HIDROGRÁFICAS. OFICINA INTERNACIONAL DEL AGUA. SECCION TECNICA PERMANENTE DE LA RED INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES DE CUENCAS. 1999

- REMIRO BROTONS DERECHO INTERNACIONAL 1997 MADRID ESPAÑA
- CONVENCION SOBRE EL DERECHO DE LOS USOS DE LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES PARA FINES DISTINTOS DE LA NAVEGACION. 1997
- MARIA QUEROL. ESTUDIO SOBRE LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACION ENTRE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, EN RELACION CON SISTEMAS HIDRICOS Y CUERPOS DE AGUAS TRANSFRONTERIZOS. SERIE RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA. CEPAL - SANTIAGO DE CHILE 2003.