



Artículos

¿Es posible una diplomacia de aguas en América Latina? Marco para una cooperación internacional en la gestión hídrica de cuencas transfronterizas

Guillermina Elias¹

"Al negociar pacíficamente los conflictos de agua se puede hablar de una hidrodiplomacia"
(Oswald Spring, 2011: 450).

Abstract

El presente artículo busca brindar un marco general para la cooperación en cuencas transfronterizas, particularmente en América Latina.

La pregunta que guía este estudio sobre la posibilidad de desarrollar una diplomacia de aguas o hidrodiplomacia en estas latitudes, plantea la necesidad de desarrollo y fortalecimiento de marcos institucionales para la gobernanza en cursos de aguas internacionales a partir de los principios fundamentales del Derecho Internacional de Aguas, así como también de procesos participativos que otorguen transparencia y legitimidad a políticas nacionales e internacionales de gestión integrada de recursos hídricos.

Una buena gobernanza de aguas facilita la cooperación en cuencas transfronterizas, anticipándose a potenciales controversias internacionales, y presenta numerosas oportunidades de desarrollo para los países latinoamericanos si se gestiona eficientemente el recurso, especialmente ante escenarios de escasez y competencia por el agua.

¹ Lic. en Relaciones Internacionales. Esp. en Gestión Ambiental Estratégica. Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Becaria doctoral del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) - CCT Mendoza - CONICET. E-mail: guille.elias14@gmail.com

Palabras clave: gobernanza de aguas - hidrodipomacia - cooperación en cuencas transfronterizas - Derecho Internacional de Aguas

Introducción a las cuencas transfronterizas en América Latina

Más de la mitad de la población mundial depende diariamente de los recursos hídricos compartidos entre más de un país, ya sea de las aguas superficiales de ríos y lagos transfronterizos o bien de las aguas subterráneas contenidas en acuíferos que se extienden por varios países. Puesto que la demanda de este preciado recurso continúa aumentando, la exigencia de una cooperación entre países para lograr una mejor gestión nunca ha sido mayor. Resulta un gran desafío la manera en la que acordemos compartir los usos beneficiosos de los recursos hídricos transfronterizos de forma que satisfagan las demandas económicas, sociales y medioambientales en términos de la incertidumbre creciente y de la inestabilidad financiera.

El aumento de la población, el crecimiento de las zonas urbanas, el desarrollo de la industria, la agricultura, el turismo, así como los cambios en el clima y en el estilo de vida, incluidos la alimentación y los hábitos alimentarios, plantean crecientes restricciones en los recursos hídricos y en los ecosistemas. Por lo tanto, se requieren nuevos medios para gestionar mejor este recurso en cada escala posible; especialmente, en la situación altamente compleja de las aguas transfronterizas.

Lograr un uso equitativo, razonable y sostenible de los recursos hídricos mundiales compartidos y hacia una seguridad hídrica mayor deben ser los objetivos en la gestión de cuencas transfronterizas para asegurar el 'agua para todos' (Global Water Partnership [GWP] & International Network of Basin Organizations [INBO], 2012: 6).

El Artículo Nº II de las Normas de Helsinki sobre los Usos de las Aguas de los Ríos Internacionales de 1966 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 (52ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, 1966).

De unas 263 cuencas hidrográficas transfronterizas (GWP & INBO, 2009: 9-10) que hay en el mundo, constituyendo casi la mitad de la superficie de la Tierra (Naciones Unidas, 2014), 155 son compartidas entre dos Estados, 36 entre tres Estados y 23 entre cuatro o más Estados. Además de ello, se calcula que unos 50 Estados poseen un 75% de su territorio ubicado en cuencas hidrográficas compartidas, mientras que alrededor de 45% de la población del mundo vive dentro de una u otra cuenca compartida (Aguilar & Iza, 2009: 1-2).

Datos de Naciones Unidas indican que un total de 145 países tienen parte de su territorio en cuencas internacionales y 21 países se sitúan en su totalidad en el interior de cuencas internacionales. Mientras la mayoría de las cuencas son compartidas por dos países, en otras muchas el número es mucho mayor. Existen 13 cuencas en todo el mundo compartidas entre 5 y 8 Estados.

Otras cinco cuencas, los ríos Congo, Níger, Nilo, Rin y Zambeze se comparten entre 9 y 11 países. El río que atraviesa el mayor número de países es el Danubio, que fluye a través del territorio de 18 naciones (Naciones Unidas, 2014).

Algunas de las cuencas transfronterizas en Latinoamérica, y sus Estados ribereños, son: a) Cuenca del Plata (Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay): se compone de cinco ríos importantes tales como Paraná y Paraguay (fluyen a través de Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina, y Uruguay), Uruguay (Argentina y Uruguay), Pilcomayo (Argentina, Paraguay y Bolivia) y Bermejo (Argentina y Bolivia), cuyos caudales confluyen finalmente en el río de La Plata. b) Acuífero Guaraní (Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay): localizado en el sistema de la cuenca del Río de la Plata. c) Cuencas compartidas Argentina y Chile: integran más de veinte cuencas transfronterizas en la región patagónica, entre las más im-

portantes Hua-Hum, Manso, Puelo, Futaleufú, Carrenleufú, Simpson, Lago Buenos Aires, Lago Pueyrredón, Mayer, entre otras. d) Cuenca del Orinoco (Venezuela, Colombia y Brasil). e) Cuenca del lago Titicaca (Bolivia, Perú y Chile). f) Cuenca del río Lempa (Guatemala, Honduras y El Salvador): es una de las más grandes de América Central. g) Laguna Merín (Brasil y Uruguay): es el segundo lago en tamaño de Sudamérica, tras el Lago Titicaca. h) Cuencas compartidas de México, Guatemala y Belice: los tres países están comunicados a través seis cuencas hidrográficas. Cuatro se comparten entre México y Guatemala (Suchiate, Coatán, Grijalva y Candelaria), y dos entre México, Guatemala y Belice (Usumacinta y Hondo). i) Cuencas compartidas entre Panamá y Costa Rica: Costa Rica y Panamá comparten tres cuencas: Changuinola, Sixaola y Chiriquí. j) Cuencas compartidas entre México y Estados Unidos de América: ríos Tijuana, Colorado y Bravo (Hispaga, 2012; Gavino, 2012: 6).

No todas las cuencas compartidas en América del Sur tienen tratados internacionales firmados por las naciones ribereñas, cuestión que resulta de urgencia atender, sobre todo en materia de mecanismos de resolución de controversias.

A medida que la calidad del agua se degrada o la cantidad disponible de la misma tiene que satisfacer demandas cada vez mayores a lo largo y ancho del planeta, la competencia entre los usuarios del agua se intensifica. En ningún lugar esta situación es más desestabilizadora que en las cuencas de los ríos que atraviesan fronteras políticas. Sin embargo, la experiencia muestra que en muchas situaciones, lejos de causar conflictos, la necesidad de compartir el agua puede generar cooperación (Naciones Unidas, 2014).

Gobernanza del agua e Hidrodiplomacia

Dourojeanni et al. (2002: 7) explican que “la cuenca, sea en forma independiente o interconectada con otras, es reconocida como la unidad territorial más adecuada para la gestión integrada de los recursos hídricos. Sin embargo, desde que las jurisdicciones político-administrativas (países, estados, provincias, municipios o regiones) no coinciden con los límites territoriales de las cuencas. Gran parte de las decisiones que afectan el ciclo hidrológico, el aprovechamiento del agua y a los habitantes de una cuenca, no considera las interrelaciones que ocurren en la totalidad de este sistema integrado.

Además, es común que la gestión del agua se fragmente por sectores responsables de su control y aprovechamiento, por tipos de usos, por la fuente donde se capta y otras arbitrariedades similares. El desafío consiste, por lo tanto, en crear capacidades de gobernabilidad sobre espacios delimitados por razones naturales, como cuencas, que no coinciden con las formas tradicionales de gobierno sobre límites político-administrativos”.

Para hablar de gobernanza de aguas, es fundamental remitirnos al concepto de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales (GWP, LA-WETnet y Cap-Net PNUD, 2014: 89). La GIRH representa la visión holística en la gestión del recurso hídrico, y resulta un enfoque multidisciplinario.

Considerando la intrínseca relación entre gobernanza y gobernabilidad, la gobernabilidad implica la capacidad de generar e implementar políticas y leyes adecuadas. Estas capacidades son el resultado de establecer consenso, diseñar sistemas de gestión coherentes (regímenes basados en instituciones, leyes y factores, conocimientos y prácticas culturales), así como de una administración adecuada de los sistemas (en base a la participación y la aceptación social) y la generación de capacidades (Solanés y Peña, 2003).

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la gobernabilidad del agua refiere a la amplia gama de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos y administrativos que se implementan para regular el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos, y la prestación de servicios

hídricos en distintos niveles de la sociedad (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2005).

De acuerdo a las redes internacional y latinoamericana para el desarrollo de capacidades en la gestión integrada de los recursos hídricos, Cap-Net y LA-WETnet (2013: 68), la gobernabilidad eficiente del agua debe lograr un equilibrio entre cuatro dimensiones: la dimensión social (uso equitativo de los recursos hídricos); la dimensión económica (uso eficiente de los recursos hídricos y el rol del agua en el crecimiento económico general), la dimensión de concesión de facultades políticas (proporcionar a los grupos de interés de la gestión del agua y a los ciudadanos en general oportunidades democráticas equitativas de influenciar y controlar los procesos políticos y los resultados), y la dimensión de sustentabilidad medioambiental (una mejora en la gobernabilidad permite mejorar el uso sustentable de los recursos hídricos y la integridad del ecosistema).

Así, la gobernanza del agua se establece de acuerdo a las políticas, leyes e instituciones de un país. Se considera que en cuencas transfronterizas la “buena gobernanza de aguas” requiere la cooperación de los países que comparten el agua, traduciéndose en una gobernanza cooperativa de aguas.

Entonces, la capacidad de gobernanza del agua es qué tan bien puede una sociedad implementar una gestión efectiva del agua a través de la transparencia, políticas coherentes y rentables, legislación e instituciones. Esta capacidad se construye más efectivamente cuando el público interesado participa y se coordina desde el nivel local hasta el nivel transfronterizo (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [UICN], 2017).

Particularmente, la gobernanza de aguas compartidas (Aguilar & Iza, 2009: 153) 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.

En estrecha vinculación a la manera en que una sociedad y sus instituciones gestionan el agua, particularmente a nivel transfronterizo, la hidrodiplomacia o diplomacia del agua permite a los países negociar acuerdos sobre la gestión del agua con la participación de todos los usuarios incluyendo representantes de distintos niveles de gobernanza, como un proceso que opere bajo la autoridad de los Estados soberanos y en un marco de cooperación de todas las partes interesadas, incluyendo a los municipios, provincias y la sociedad civil en general.

Un proceso de trabajo que incluye distintos niveles de gobernanza del agua puede integrar mejor las prioridades del gobierno en relación a la seguridad de los recursos naturales, una adecuada y eficiente gestión de los mismos, el crecimiento económico y, al mismo tiempo, integrar la conservación de la biodiversidad en la gestión del agua. Este proceso contribuye a mejorar las capacidades de gobernanza del agua, con apoyo de tratados o acuerdos que establezcan el marco de cómo los países que comparten las aguas de una cuenca deben administrar los recursos de acuerdo al derecho internacional, incorporando la participación de los actores interesados en múltiples niveles, así como también mecanismos de resolución de controversias. La capacidad de gestión del agua está estrechamente relacionado con la GIRH y el desarrollo sostenible en una cuenca (Plataforma de Apoyo para el Derecho y la Gobernanza de Aguas, 2017).

La hidrodiplomacia se relaciona estrechamente con tres objetivos de la Carta de Naciones Unidas: la naturaleza preventiva de la diplomacia para mantener la paz y la seguridad, la necesidad de diálogo en el cual se complementa la diplomacia bilateral tradicional con la diplomacia multilateral y de varios niveles, y la noción de responsabilidad colectiva de la comunidad internacional (GWP & INBO, 2012: 13).

La diplomacia de aguas consiste en procesos de diálogo y negociación para conciliar intereses entre países alrededor del recurso hídrico. La oportunidad de cooperación ofrece un escenario de construcción “top-down” - “bottom-up”, atendiendo a la participación de la comunidad y los usuarios, incluso las particularidades de cada cuenca.

Los principios sobre cursos de agua compartidos en el Derecho Internacional

La cooperación, además de ser un principio fundamental del Derecho Internacional de aguas, se puede asumir bajo un enfoque distinto y entenderse como elemento clave para implementar soluciones que permitan fomentar una gobernanza efectiva de las cuencas compartida, es decir, 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 (Aguilar & Iza, 2009: 61).

La doctrina, la costumbre internacional y los distintos instrumentos del Derecho Internacional de Aguas, incluyen, junto con la cooperación, la gestión integrada, la sostenibilidad y la participación entre sus principios específicos (Aguilar & Iza, 2009: 25-28).

El 21 de mayo de 1997, la Asamblea General de Naciones Unidas, en su 51ª Sesión, aprobó la Resolución A/RES/51/229, adoptando la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación. Los resultados de la votación en la Asamblea General dieron indicios del apoyo global a la Convención: 103 votos a favor, 3 en contra, 27 abstenciones y 33 ausencias. La Convención se mantuvo abierta para su firma hasta el 21 de mayo de 2000.

Los países latinoamericanos brindaron mayormente su apoyo a favor de la Convención, si bien hubo algunas abstenciones. Votaron a favor: Brasil, Chile, Costa Rica, Guyana, Haití, Honduras, México, Surinam, Uruguay y Venezuela. En contra: Ninguno. Abstenciones: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú. Ausentes: Belice, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua. Venezuela realizó el depósito de firma a la Convención el 22 de septiembre de 1997 y Paraguay el 25 de agosto de 1998. A pesar del generalizado apoyo, a la fecha, ningún país latinoamericano ha ratificado o adoptado la Convención de Naciones Unidas de 1997 (Iza, Sánchez y Hulse; 2014: 5; United Nations Treaty Collection, 2017)².

La Convención de 1997 especifica, entre los derechos y deberes de los Estados parte de una cuenca compartida o un curso de agua internacional, los siguientes: la utilización equitativa de las aguas, el deber de proteger las aguas de daños significativos, las obligaciones procesales relativas al intercambio de información, consulta y negociación; y la obligación emergente de proteger los ecosistemas de las cuencas compartidas (Naciones Unidas, 1997: 5-7). Estos principios legales fundamentales, incluidas las prácticas intraestatales, dan forma a la hidrodiplo-macia.

Reforzando lo anterior, existen reglas de Derecho Internacional de naturaleza general y fundamental que gobiernan a los Estados en relación con los cursos de aguas transfronterizos (Paisley, 2008; Rahaman, 2009: 207-223):

- a) Uso equitativo y razonable: obligación de los Estados ribereños de asegurar proactivamente que el uso de las aguas sea razonable y equitativo con relación a los demás Estados ribereños.
- b) Participación equitativa: utilización en común de recursos hídricos compartidos para el logro de diversos objetivos.
- c) Prevención del daño sensible: un Estado no debe causar daño sensible a otro Estado.
- d) Reglas concernientes a nuevos usos que afecten a un curso de agua: los Estados deben notificar a los demás Estados ribereños sobre usos futuros del agua, cuando éstos puedan dañarlos sensiblemente.

² Los resultados de la votación ocultaron una cantidad de cuestiones polémicas al respecto del alcance y de la relación entre los principios sustantivos del texto, así como también objeciones de parte de los Estados (a favor y en contra de la Convención) sobre el fracaso del texto para establecer un equilibrio entre derechos y obligaciones de los Estados ribereños (Iza, Sánchez y Hulse; 2014: 5).

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

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

Reflexiones Finales

De acuerdo a la Asociación Mundial del Agua, “la cuenca de un río, lago o acuífero es el espacio donde aparecen las interdependencias hidrológicas, sociales, económicas y medioambientales, así como donde el desarrollo, el manejo y la gestión integrada de los recursos hídricos y de los territorios tienen el potencial para gestionar eficientemente el recurso en cuencas transfronterizas, de la mano de la gobernanza cooperativa del agua y de una gestión participativa de la cuenca, atendiendo al principio de unidad de cuenca, y respetuosos de sus interacciones socio-ecosistémicas” (GWP & INBO, 2012: 6).

Una gobernanza efectiva del agua requiere la cooperación de los países que comparten el agua para una gestión eficiente de la misma con el acompañamiento de procesos participativos garantizados institucionalmente y políticas claras y sostenibles en el tiempo en materia de recursos naturales, en general, e hídricos, en particular. El objetivo primero y último debe aspirar a la mejora en la calidad de vida de las poblaciones a lo largo y ancho de una cuenca, y en especial de aquellas ubicadas en áreas de frontera, respetando la dinámica cambiante de éstas y sus sistemas socio-ecológicos.

Es de suma relevancia la construcción de un marco jurídico que contribuya y fortalezca la cooperación transfronteriza en América Latina, la gestión integrada y conjunta de las aguas acorde con los principios del desarrollo sostenible y del Derecho Internacional de Aguas, a partir de las complejidades de la fragmentación geográfico-política que presenta una cuenca compartida. Estos instrumentos se articulan como un “paraguas” de protección ante potenciales escenarios de conflictividad ante la creciente escasez mundial de agua, acentuada por el fenómeno de cambio climático/cambio global, particularmente en zonas transfronterizas en las cuales, muchas veces, el deterioro ambiental es silencioso.

Bibliografía

- Aguilar, G. & Iza, A. (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales*. IUCN Environmental Policy & Law Paper N° 58 rev. Gland.
- Cap-Net y LA-WETnet (2013). *Derecho relacionado con el agua. Manual de capacitación y guía para moderadores sobre la legislación relacionada con el agua y la reforma legal para la gestión integrada de recursos hídricos*.
- Dourojeanni, A.; Jouravlev, A. y Chávez, G. (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Gavino Novillo, M. (2012). *Recursos hídricos compartidos entre la Argentina y Chile*. Revista Voces en el Fénix. Año 3 número 20. Publicación del Plan Fénix. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Global Water Partnership (GWP) & International Network of Basin Organizations (INBO) (2009). *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*. Paris.
- GWP & INBO (2012). *Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas de ríos, lagos y acuíferos*. Paris.
- GWP, LA-WETnet y Cap-Net PNUD (2014). *El Derecho Internacional de Aguas en América Latina. Manual de Capacitación*. Disponible en: <http://la-wetnet.org/2009/wp->

content/uploads/2015/03/Manual-Derecho-de-Aguas-Internacionales-versi%C3%B3n-final.pdf

- Hispagua, Sistema Español de Información sobre el Agua (2012). Cuencas transfronterizas de América. España. Disponible en:
<http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Trasvases/monograficocuenas2012/introduccion.html>
- Iza, A.; Sánchez, J. C. y Hulse, M. (2014). Managing transboundary rivers in Latin America – could a global convention help? Bonn: IUCN, BRIDGE.
- Naciones Unidas (1997). A/RES/51/229 Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Nueva York.
- Naciones Unidas (2014). Decenio Internacional para la Acción “El agua fuente de vida 2005-2015”. Disponible en: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml
- Oswald Spring, U. (2011). Seguridad del agua, conflictos e hidrodiplomacia. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias UNAM.
- Paisley, R. (2008). FAO Training Manual for International Watercourses/ River Basins Including Law, Negotiation, Conflict Resolution and Simulation Training Exercises. FAO. Vancouver: University of British Columbia. Disponible en: <http://goo.gl/nhgvNg>
- Plataforma de Apoyo para el Derecho y la Gobernanza de Aguas (2017). Gobernanza del agua y hidrodiplomacia. Bonn. Disponible en: <http://www.waterlawandgovernance.org/es/sobre-la-wlgs/gobernanza-del-agua-y-hidrodiplomacia>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005). Effective Water Governance.
- Rahaman, M. M. (2009). Principles of International Water Law: Creating Effective Transboundary Water Resources Management. International Journal Sustainable Society 1 (3). Espoo: Helsinki University of Technology.
- Solanes, M. y Peña, H. (2003). La Gobernabilidad Efectiva del Agua en las Américas, un Tema Crítico. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (2017). Gobernanza del Agua desde las bases: un aporte a la diplomacia y a la paz. Gland. Disponible en:
<https://www.iucn.org/node/27781>
- United Nations Treaty Collection (2017). Status of Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. New York. Disponible en:
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en
- 52° Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (1966). Normas de Helsinki sobre los usos de las aguas de los ríos internacionales. Helsinki.