

CONFLICTOS Y ACUERDOS SOBRE AGUAS TRANSFRONTERIZAS

Marcos Jurídicos y Prácticas Regulatorias Internacionales

Rene Orellana Halkyer (Coord.)

Nancy Yañez

Yerko Montero

Rodrigo Weisner

Michael Hantke

Laureano del Castillo

Marta Rovere

CONFLICTOS Y ACUERDOS SOBRE AGUAS TRANSFRONTERIZAS

Marcos Jurídicos y Prácticas Regulatorias Internacionales

CONFLICTOS Y ACUERDOS SOBRE AGUAS TRANSFRONTERIZAS

Marcos Jurídicos y Prácticas Regulatorias Internacionales

COORDINADOR
RENE ORELLANA HALKYER

INVESTIGADORES:
NANCY YAÑEZ (CHILE)
YERKO MONTERO (BOLIVIA)
RODRIGO WEISMER (CHILE)
MICHAEL HANTKE (CHILE)
LAUREANO DEL CASTILLO (PERÚ)
MARTA ROVERE (ARGENTINA)



Es una publicación de Agua Sustentable con la cooperación del IDRC / CRDI (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo / Internatinoal Development Research Centre).© Agua Sustentable , 2013

Primera edición: julio de 2013

AGUA SUSTENTABLE:

La Paz:

Calle Nataniel Aguirre N° 82
entre Calles 11D y 12 (Irpavi).
Tel./Fax: +591 (2) 2151744
lapaz@aguasustentable.org

Cochabamba:

Calle Batallón Colorados N° 150
entre Atacama y Melchor Perez de Olguin
(3° piso departamento N° 304)
Tel. 4792661
cochabamba@aguasustentable.org

Producción:

Plural editores

Av. Ecuador 2337, esq. Calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono 2411018 / casilla 5097, La Paz, Bolivia
www.plural.bo / e-mail: plural@plural.bo

Impreso en Bolivia

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	15
-------------------	----

Gestión Integral de Recursos Hídricos y Comunidad de Intereses en los Marcos Normativos de Aguas Transfronterizas

René Orellana Halkyer

1. Introducción.....	19
2. Construcción de marcos normativos de regulación de aguas transfronterizas.....	20.
Construcción del concepto de aguas transfronterizas y sus implicaciones políticas	23
4. Teorías y Principios Regulatorios sobre Aguas Internacionales.....	26
5. Factores para la aplicación del Principio al Uso Equitativo y Racional de las Aguas	29
6. Contaminación y aplicación del principio de uso equitativo y razonable de las aguas	32
7. Conflictividad y comunidad de intereses. El caso del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salares (TDPS) y las relaciones Bolivia – Perú	33

8. Conflictos y acuerdos de distribución de aguas. El caso del Silala (Bolivia y Chile)	38
9. El conflicto del Río Lauca (Bolivia – Chile) y la aplicación de la teoría de la soberanía territorial absoluta.	40
10. Comunidad de intereses y gestión integral de la Cuenca del Plata	41
11. Régimen de propiedad de aguas, visión mercantil de aguas y marco normativo de aguas transfronterizas. El caso de Chile	50
12. Visión de gestión integral de recursos hídricos y comunidad de intereses. El caso del Perú.....	54

Marcos Normativos e Institucionales de Regulación de Cuencas Transfronterizas

Nancy Yáñez Fuenzalida

I. Introducción.....	57
2. Marco Jurídico: Regulación de las aguas en el derecho internacional	59
2.1. Evolución del Derecho de agua sobre sistemas hídrico y cuerpos de agua transfronterizos en el Derecho Internacional	59
2.2. Costumbre Internacional: Principios y normas para la regulación de los usos en cursos de agua internacionales.....	67
2.3. Algunos antecedentes sobre la regulación de los Recursos Hídricos Transfronterizos Subterráneos en América	99
3. Los conflictos por el agua.....	100
3.1. Antecedentes.....	100
3.2. Acuerdos sobre aguas transfronterizas en los países de América (Sur, Central y Norte).....	103

4. Aplicación del Marco Normativo e Institucional que regula las Cuencas Transfronterizas en el contexto normativo de la Constitución Boliviana	118
4.1. Potenciales del nuevo marco constitucional para abordar los objetivos antes planteados.	118
4.2. Identificar las líneas de desarrollo legislativo que podrían adoptarse a partir del nuevo marco constitucional a la luz de los conflictos de cuencas transfronterizas	121
4.3. Proponer puntualmente criterios e instrumentos normativos necesarios para resolver los conflictos de cuencas transfronterizas.....	126
5. Conclusiones	127
Bibliografía	129

Marcos Normativos e Institucionales de Regulación de Cuencas Transfronterizas en Bolivia

Yerko Montero

1. Identificación de conflictos y cooperación sobre agua en las cuencas transfronterizas de Bolivia	133
2. Identificación de herramientas jurídicas e institucionales existentes en el marco normativo boliviano sobre Cuencas Tranfronterizas que permitan promover arreglos y acuerdos Internacionales.....	143
2.1. Constitución política del estado plurinacional de Bolivia	143
2.2. Ley del agua.....	146
2.3. Estructura organizativa del órgano ejecutivo del estado plurinacional.....	146
2.4. Política nacional de recursos hídricos.....	147
2.5. Plan nacional de desarrollo	148
2.6. Plan nacional de cuencas	149
2.7. Mecanismos internos de coordinación.....	150

3.	Análisis de los derechos y obligaciones de Bolivia y los estados vecinos en el marco de los acuerdos bilaterales y trilaterales de las cuencas de estudio.....	151
3.1.	Autoridad binacional autónoma del sistema hídrico del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y Salar de Coipasa (TDPS).....	151
3.2.	Tratado de la Cuenca del Plata	153
3.3.	Comisión trinacional para el desarrollo de la cuenca del río Pilcomayo.....	155
3.4.	Comisión binacional para el desarrollo de la alta cuenca del río Bermejo y río Grande de Tarija.....	158
3.5.	Tratado de cooperación amazónica.....	160
3.6.	Constitución de comisiones técnicas, grupos de trabajo Ad Hoc.....	163
4.	Determinación de mecanismos y procedimientos formales alternativos de resolución de disputas sobre aguas internacionales en relación con las cuencas transfronterizas	169
4.1.	Mecanismos de resolución de conflictos enmarcados en el derecho internacional público.....	169
4.2.	Mecanismos formales alternativos	172
5.	Propuestas de aplicación de marcos normativos e institucionales para la promoción de la cooperación mutua, prevención y resolución de conflictos sobre recursos hídricos	175
5.1.	Cuenca trinacional del río Pilcomayo.....	175
5.2.	Cuenca binacional del río Bermejo.....	180
5.3.	Cuenca binacional del río Mauri - Maure.....	183
5.4.	Aguas del Silala	185
5.5.	Sistema hídrico del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y Salar de Coipasa	187
6.	Propuesta de principios de cooperación mutua, uso equitativo y razonable del agua en cuencas	

transfronterizas de acuerdo a la experiencia boliviana analizada	191
7. Glosario	193
Bibliografía	195

Marcos Normativos e Institucionales de Regulación de Cuencas Transfronterizas en Chile

Michael Hantke y Rodrigo Weismer

1. Introducción.....	199
2. Sobre la gestión de los recurso hídricos en Chile	200
2.1. Descripción del modelo de gestión del agua	200
2.2. Ausencia de gestión integrada de recursos hídricos a nivel de cuenca en la legislación chilena.....	204
2.3. Ausencia de regulación nacional sobre cuencas hidrográficas o cuerpos de aguas transfronterizos.....	207
3. Sobre derechos y obligaciones de Chile y los Estados vecinos en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales en las cuencas transfronterizas chilenas.....	208
3.1. Derecho Internacional de Aguas.....	208
3.2. Instrumentos suscritos por Chile con sus países vecinos que inciden en el uso de recursos hídricos transfronterizas	219
3.3. Instrumentos multilaterales suscritos por Chile en materia de usos de cuerpos de aguas internacionales o cuencas transfronterizas.....	229
4. Casos de conflicto o cooperación en el uso del agua de cuencas transfronterizas de Chile con sus países vecinos....	231
4.1. Argentina: Diferendos limítrofes con incidencia en recursos hídricos	231
4.2. Bolivia.....	236
4.3. Perú.....	245
5. Propuestas para una gestión.....	246
Bibliografía	249

Marcos Normativos e Institucionales de Regulación de Cuencas Transfronterizas en el Perú

Laureano del Castillo Pinto

1. Introducción	253
2. Tratamiento jurídico de los cursos de agua internacionales	255
2.1. Teorías sobre la soberanía y el uso de los cursos de agua transfronterizos.....	257
2.2. Acuerdos internacionales sobre recursos hídricos compartidos	258
3. Principios de Derecho Fluvial Internacional	263
4. La legislación peruana respecto de los cursos de agua internacionales	276
5. El caso de la cuenca del Lago Titicaca	284
5.1. Descripción del Sistema TDPS.....	285
5.2. Una breve historia de las tensiones en la zona	292
5.3. Relaciones bilaterales Perú- Bolivia.....	296
5.4. La Autoridad Binacional del Lago Titicaca	303
5.5. La Declaración de Ilo de 2010.....	308
5.6. Reflexiones finales sobre el tratamiento del Sistema TDPS.....	312
6. La cuenca del Puyango-Tumbes	316
6.1. Descripción de la cuenca	316
6.2. Conflictos limítrofes entre Perú y Ecuador	320
6.3. Evolución del Proyecto Puyango-Tumbes.....	324
6.4. El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.....	334
7. Reflexiones a partir de estas experiencias binacionales	339
Bibliografía	346

Marcos Normativos e Institucionales de Regulación de Cuencas Transfronterizas en Argentina

Marta B. Rovere

1. Introducción.	351
2. Instrumentos jurídicos aplicables a las cuencas analizadas	355
2.1. Acuerdos ambientales.....	355
2.2. Instrumentos de aplicación común a las cuencas analizadas	358
2.3. Acuerdos y programas específicos.....	366
2.4. Otros acuerdos de interés.....	373
3. Acuífero Guaraní	379
3.1. Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní	381
4. MERCOSUR	382
5. Cuencas compartidas con Chile.....	384
5.1. Marco jurídico aplicable. Tratado de Medio Ambiente y Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos.....	385
6. Herramientas jurídicas e institucionales existentes en el marco normativo argentino para la promoción de acuerdos internacionales entre los estados parte de las cuencas transfronterizas	388
6.1. Marco legal y constitucional	388
6.2. Acuerdos internacionales y locales de cuencas transfronterizas	392
7. Situaciones de conflicto en curso. Cooperación sobre aguas transfronterizas y cuencas transfronterizas en Argentina	401
7.1. Cuenca del Río Bermejo: Represas Arrazal y Las Pavas (Argentina) y Cambaí (Bolivia)	401
7.2. Caso del Río Pilcomayo	404
7.3. Caso de la Represa de Ayuí	419
7.4. Casos de la cuenca binacional del Río Puelo (Argentina y Chile) y de la cuenca del Río	

Corcovado (Argentina): construcción de represas hidroeléctricas. Otros casos	425
8. Propuestas y principios para promover la cooperación mutua y la prevención y resolución de conflictos a través de marcos normativos e institucionales. Mecanismos y procedimientos formales y alternativos	431
Bibliografía	434

Marcos Normativos e Institucionales de Regulación de Cuencas Transfronterizas en Paraguay

Marta B. Rovere

1. Introducción	437
2. Instrumentos aplicables a las cuencas analizadas	440
2.1. Cuenca del Plata	440
2.2. Cuenca del Río Paraná	446
2.3. Cuenca del Río Pilcomayo	449
2.4. Acuífero Guaraní	455
3. MERCOSUR	458
4. Herramientas jurídicas e institucionales existentes en el marco normativo paraguayo para la promoción de acuerdos internacionales entre los estados parte de las cuencas transfronterizas	467
5. Situaciones de conflicto en curso	474
6. Propuestas y principios para promover la cooperación mutua y la prevención y resolución de conflictos a través de marcos normativos e institucionales. Mecanismos y procedimientos formales y alternativos	496
Bibliografía	501

De los autores. 505

ACRÓNIMOS

- ALT : Autoridad Binacional del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa
- AIH : Asociación Internacional de Hidrogeólogos
- ASEAN : Convención Asiática
- CA : Código de Aguas (Chile)
- CDI : Comisión de Derecho Internacional
- COBINABE : Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija
- CTN : Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo
- CEE : Comunidad Económica Europea
- CIC : Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata
- CILA : Comisión Internacional de Límites y Aguas
- CIID/IDRC : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
- CIJ : Corte Internacional de Justicia
- CPE : Constitución Política del Estado
- DIA : Derecho Internacional del Agua
- DICUADEMA : Directorio de la Cuenca de Usuarios de las Aguas Desaguadero-Mauri
- DIFROL : Dirección de Límites y Fronteras (Chile)
- DGA : Dirección General de Aguas (Chile)
- DIP : Derecho Internacional Público
- ENDESA : Empresa Nacional de Electricidad (Chile)
- FAO : Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- GEF : Global Environmental Facility
- GIRH : Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
- INADE : Instituto Nacional de Desarrollo
- INGEMED : Instituto Geólogo Minero y Metalúrgico del Perú
- ITLOS : Tribunal para el Derecho del Mar (sigla en inglés)
- OEA : Organización de Estados Americanos

- ONU : Organización de las Naciones Unidas
- OTCA : Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
- OTNPB : Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo
- PDGB : Plan Director Global Binacional
- PDESC : Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
- PGGI : Plan General de Gestión Integral de la Cuenca
- PNUMA/UNEP : Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- PND : Plan Nacional de Desarrollo
- PNRH : Política Nacional de Recursos Hídricos
- PEA-Bermejo : Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo
- PEBPT : Proyecto Especial Binacional Puyango-Tumbes
- PELT : Proyecto Especial Lago Titicaca
- PET : Proyecto Especial Tacna
- PROBER : Programa Binacional para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Bermejo
- PRHC : Protocolo sobre Recursos Hídricos Compartidos
- SERGEOTECMIN : Servicio Nacional de Geología y Técnico de Minas
- TCA : Tratado de Cooperación Amazónica
- TCP : Tratado de la Cuenca del Plata
- TDPS : Sistema Titicaca, Desaguadero, Poopo y Salares
- UOB : Unidad Operativa Boliviana
- UNESCO : Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNECE : Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
- UNESCWA : Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental
- ZOFIE : Zona Franca Industrial y Económica Especial
- ZFT : Zona Franca Turística

PRESENTACIÓN

A partir de marzo de 2010, el Centro de Apoyo para la Gestión Sustentable del Agua y del Medio Ambiente (Agua Sustentable), con el apoyo en calidad de coordinador de investigación, de la Fundación y Universidad de la Cordillera, inicia un proceso de investigación sobre Marcos Jurídicos e Institucionales de regulación de Cuencas Transfronterizas.

El objetivo de este emprendimiento fue coordinar investigaciones sobre regímenes jurídicos e institucionalidad en la regulación de cuencas transfronterizas, en particular en los casos de la cuenca del Plata, la cuenca Endorreica de Bolivia y las cuencas transfronterizas de Perú, Chile, Bolivia, Argentina y Paraguay.

Adicionalmente se planteó la realización de una investigación general sobre marcos normativos e institucionales internacionales aplicables a la resolución de conflictos, analizando estudios de casos paradigmáticos.

La iniciativa responde a la necesidad de analizar y comprender los diversos y complejos conflictos existentes en las cuencas transfronterizas, entre los usuarios de aguas de dichas cuencas, las perspectivas de los recursos hídricos de dichas cuencas, los impactos de los usos y las obras de infraestructura planificadas y en curso de ejecución sobre los usuarios de aguas abajo, así como los problemas y diferencias existentes entre los Estados para resolver en el marco de normas internacionales la problemática de dichas cuencas.

La Coordinación de esta Investigación estuvo a cargo de René Orellana Halkyer (Coordinador Académico de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Universidad y la Fundación de la Cordillera) y contó con la participación de un grupo de profesionales es-

pecialistas en el tema que desarrolló cinco investigaciones: Marta Rovere (Argentina), Nancy Yañez (Chile), Yerko Montero (Bolivia), Laureano del Castillo (Perú), Rodrigo Weismer (Chile), Michael Hantke (Chile)

Las investigaciones se realizaron en el marco de los siguientes alcances generales:

1. Determinar los derechos y obligaciones de los Estados bajo la legislación internacional que podrían utilizarse para promover la cooperación, el uso equitativo y razonable, y la resolución de conflictos sobre los recursos hídricos en cuencas transfronterizas.
2. Identificar herramientas, buenas prácticas y modelos de gestión de cuencas transfronterizas que permitirían promover arreglos y acuerdos internacionales entre estados para el beneficio mutuo de los pueblos.
3. Identificar mecanismos y procedimientos formales y alternativos existentes para la resolución de disputas sobre aguas internacionales.
4. Determinar elementos jurídicos, normativos y regulatorios que facilitan la concertación y permiten generar deliberación regional para la construcción de acuerdos transfronterizos.
5. Proponer puntualmente criterios e instrumentos normativos necesarios para resolver los conflictos de cuencas transfronterizas.

A nivel de cuencas por país se buscaron los siguientes alcances:

1. Identificar los aspectos jurídicos y regulatorios que podrían constituir potenciales causas de conflictos relacionados con la competencia por el uso del agua por diferentes usuarios en las cuencas del Mauri, Pilcomayo y Bermejo, el Acuífero Guaraní, el Silala y otras cuencas compartidas entre Bolivia, Perú, Chile, Argentina y Paraguay consideradas pertinentes.

2. Proponer mecanismos y normas regulatorias para promover el diálogo y desarrollar acuerdos para una gestión concertada y participativa en cuencas transfronterizas compartidas entre Bolivia, Perú, Chile, Argentina y Paraguay, considerando adicionalmente el rol de entidades como la Comisión Trinacional del río Pilcomayo y Bermejo, la Autoridad del Lago Titicaca, entre otras.
3. Identificar los derechos y obligaciones los Estados vecinos, estableciendo cómo podrían utilizarse los mismos para promover la cooperación, el uso equitativo y razonable y la resolución de conflictos de los recursos hídricos.
4. Identificar herramientas jurídicas y regulatorias existentes en el marco normativo de cada país así como buenas prácticas que permitirían promover arreglos y acuerdos entre estados en el marco de las cuencas estudiadas.

Las investigaciones realizadas proveen sin duda información valiosa y análisis sobre los marcos normativos e institucionales pero además dan cuenta de los casos específicos que expresan contextos de conflictos que requieren acciones y diseños institucionales y jurídicos de resolución.

Una lectura y análisis detallado de los resultados de la investigación podrán ayudar a pensar esfuerzos sociales y estatales para encontrar mecanismos adecuados de tratamiento de los problemas y conflictos emergentes de los usos de aguas y la gestión de cuencas que corresponden a más de un Estado.

Esperamos que este trabajo contribuya al debate y al diseño de políticas e instrumentos internacionales.

Lic. Carlos Carafa
Director Ejecutivo
Agua Sustentable

Diego Pacheco, Ph.D
Rector Universidad de la Cordillera
Fundación de la Cordillera

GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HÍDRICOS Y COMUNIDAD DE INTERESES EN LOS MARCOS NORMATIVOS DE AGUAS TRANSFRONTERIZAS

RENÉ ORELLANA HALKYER

1. Introducción

Este documento es resultado de una serie de investigaciones realizada durante varios años que ha concluido finalmente en un conjunto de documentos presentados acá, que contienen información y análisis sobre marcos normativos e institucionales generales, así como marcos normativos e institucionales de Bolivia, Chile, Perú, Argentina y Paraguay.

En el presente artículo presentaremos una síntesis de las investigaciones realizadas por los distintos autores, analizando los diferentes casos de construcción normativa e institucional a la luz de un marco de referencia provisto en su investigación por Nancy Yáñez, en la que nos referimos principalmente a las “teorías para la asignación de usos de cursos de aguas internacionales y a los principios y normas regulatorias de éstas”. Observaremos con detenimiento ciertas prácticas de los Estados en el manejo de conflictos de aguas transfronterizas, los precedentes jurídicos y la jurisprudencia internacional resultante o que constituye el contexto de dichas prácticas, las instituciones construidas en el marco de dichos acuerdos normativos así como los instrumentos de planificación de la gestión y el uso de aguas transfronterizas.

Especial atención prestaremos a los procesos de construcción de acuerdos y de marcos institucionales que configuran creativos y complejos arreglos apuntando a la concepción de las cuencas hídricas en el marco de la comunidad de intereses, promoviendo la buena vecindad e incluso, mucho más allá, construyendo procesos de integración a partir de la gestión integral de recursos hídricos.

Nos hemos propuesto un examen riguroso de la vigencia y aplicación de los principios de uso equitativo y razonable de aguas transfronterizas y de priorización de la protección ambiental. Es nuestra intención conocer cómo estos principios se han hecho realidad en los distintos casos estudiados por los investigadores.

Después de casi tres años que demoró la realización de las investigaciones, podemos afirmar que los resultados son una contribución al estudio de la legislación internacional y de las prácticas normativas con relación a aguas transfronterizas y esperamos que las lecciones que nos sugieren los distintos autores puedan inspirar una reflexión que contribuya al entendimiento de la temática. Para este fin adelantaremos en este primer capítulo un análisis general e integrado de los distintos casos aquí estudiados.

2. Construcción de marcos normativos de regulación de aguas transfronterizas

En uno de los capítulos de este documento, se presenta una minuciosa investigación realizada por Nancy Yañez, en la cual nos ilustra sobre los marcos normativos generales, así como las teorías y los principios que los sustentan y que se han construido en la larga historia de tratamiento y gestión de conflictos de aguas transfronterizas. Sin duda, si algo marca como motivación en la construcción de acuerdos normativos para regular el uso de aguas transfronterizas, son las disputas territoriales, las necesidades de agua para distintos usos, en particular la navegación, pero también el tema de la calidad ambiental de las aguas junto a los usos de aguas y el posible impacto que estos pudieran generar, en particular aguas arriba de las cuencas, respecto de los usuarios ubicados aguas abajo. En este documento, observaremos que las motivaciones que guiaron la construcción de

acuerdos de manejo y gestión de aguas transfronterizas giraron en gran medida alrededor de problemas ambientales, usos agrícolas y pecuarios, así como usos energéticos de las aguas.

Los casos de acuerdos normativos e institucionales para la gestión integral de recursos hídricos y el manejo de cuencas entre Bolivia, Paraguay y Argentina son altamente ilustrativos al respecto, así como los relacionados con los conflictos entre Bolivia y Perú. Hay sin duda excepciones en los que la navegación ocupa un lugar resaltable o los potenciales de transporte fluvial pero, sin duda, si hay un común denominador en los tratados, declaraciones y convenios y otros instrumentos suscritos entre los países que han sido motivo de estudio en este libro, la marca visible es la creciente preocupación por la contaminación, la afectación a recursos hidrobiológicos, la sobreexplotación de las fuentes de agua y su impacto en usuarios agrícolas y pecuarios, la gestión de áridos y la modificación de cursos, caudales y volúmenes de agua debido a la realización de proyectos hidráulicos que pudieran afectar a países vecinos.

De manera general, Yáñez, nos muestra que la costumbre jurídica internacional ha tenido un peso significativo para guiar la solución de controversias y la construcción de marcos de referencias para la gestión de aguas transfronterizas. Ciertamente es importante tener presente que la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de Uso de Cursos de Agua Internacional para fines distintos a la Navegación correspondiente a 1997 es un marco normativo de referencia; no obstante, el hecho de no haber sido suscrito por muchos países, nos dice de la alta sensibilidad regional e internacional que el tema de aguas transfronterizas reviste debido a las implicaciones que los acuerdos tienen sobre la soberanía normativa y regulatoria.

En consecuencia, más allá de las prescripciones del mencionado convenio de Naciones Unidas, en la escala regional y territorial, son los tratados, declaraciones, recomendaciones y otros instrumentos los que ocupan un lugar destacado -constituyendo lo que se denomina costumbre jurídica- para manejar los conflictos o diferencias transfronterizas en relación a las aguas y por lo tanto es pertinente examinar dichos instrumentos a la luz de las circunstancias que los generan y de los conflictos que mal o bien regulan o intentan regular.

La legislación internacional en consecuencia se expresa en el marco de estos instrumentos internacionales, incluyendo derechos y obligaciones de los Estados, mecanismos y procedimientos de resolución de conflictos, marcos institucionales para la gestión de recursos hídricos, instrumentos de planificación, en fin. En resumen, dichos marcos normativos deberán darnos luces sobre: la promoción y características de la cooperación transfronteriza, la promoción del uso equitativo y razonable de las aguas compartidas y la resolución de conflictos. Los estudios que hacen parte de este documento proveen información y análisis reveladores sobre estos tres temas.

Yañez nos sugiere que no podría decirse que existe una legislación internacional universal, vamos a decir, de aguas transfronterizas que se aplique a todos los países. Los problemas lógicos asociados a cuotas de soberanía nacional sobre normatividad, regulación y usos de aguas limitan sin duda las decisiones de los estados para acordar una sola legislación o cuerpo normativo aplicable así como un marco normativo de resolución de conflictos. Lo que se ha construido en la historia normativa de aguas transfronterizas es un conjunto de prácticas, tratados, declaraciones y recomendaciones que hacen a una costumbre jurídica.

Michael Hantke y Rodrigo Weisner consideran que las llamadas reglas consuetudinarias están incorporadas en varios tratados bilaterales y regionales y citan como ejemplos, entre otras, los casos del Protocolo Revisado sobre Cursos de Aguas Compartidas de la Comisión para el Desarrollo de los Países del África del Sur correspondiente al año 2000 o la Convención sobre el Río Danubio de 1994.

A la luz del manejo de conflictos en el marco de la aplicación de los tratados y acuerdos, así como la concertación de intereses entre los Estados, es importante plantearse varias preguntas que puedan guiar nuestra lectura de las investigaciones que presentamos:

- ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de las experiencias de resolución de conflictos?
- ¿Cómo se expresan estas lecciones en términos de desarrollo normativo?

- ¿Cuánto han incidido estas lecciones en la construcción de normatividad nacional?
- ¿Cuáles son los elementos rescatables de estas experiencias en la construcción de legislación o normatividad transfronteriza?

Estas preguntas son pertinentes sobre todo si observamos el hecho que uno de los países que ha quedado rezagado en la construcción de legislación de aguas en la región de América del sur, al menos hasta 2012, es Bolivia, salvando por supuesto las prescripciones constitucionales que son de gran riqueza por su reconocimiento al derecho humano al agua, los usos y costumbres, el derecho “fundamentalísimo” que la vida tiene del agua, en fin. Bolivia tiene una agenda interna pendiente de solución de problemas en relación a los usos del agua que requieren una normativa e institucionalidad nacional que permita resolver problemas de contaminación y sobre explotación de aguas entre otros, para facilitar también la solución a problemas de aguas transfronterizas y cumplir los acuerdos que los sustentan.

3. Construcción del concepto de aguas transfronterizas y sus implicaciones políticas

Un elemento fundamental para la construcción de teorías y principios en la legislación internacional con respecto a las aguas transfronterizas es la construcción del concepto base de dichas aguas, es decir, la definición del objeto mismo de la construcción de normativa, mejor digamos: el factor central motivo de la construcción de normatividad. Ahora bien, la conceptualización de dicho objeto que constituirá la base de los tratados, declaraciones o convenios es un hecho político y no sólo técnico, porque tiene implicaciones en la soberanía de los Estados. No es lo mismo partir del concepto de “cuenca”, o de “curso de agua” o el de simplemente “recurso hídrico transfronterizo”. Sin duda, hay diferencias sustanciales entre los tres conceptos y el tratamiento que la normatividad le dé a estos será en consecuencia también diferente.

Con mucho detalle en el capítulo escrito por Nancy Yañez, se muestra con detallada la evolución del concepto en el marco de diferentes instrumentos internacionales particularmente en el siglo 20. Referencias y análisis similares los encontraremos también aunque de manera más resumida en los trabajos de Laureano del Castillo del Perú y en la investigación desarrollada por Michael Hantke y Rodrigo Weismer de Chile.

La Declaración de Salzburgo (Austria) correspondiente a 1961, plantea el concepto de “aguas transfronterizas” como unidad de operación interestatal. La reglas de Helsinki (1966) relativas al uso de aguas de ríos internacionales, plantean el concepto de “sistema internacional de cursos de agua”. La Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU propone en 1971 y 1964 los conceptos de “sistema hidrográfico” y “recurso natural compartido, respectivamente. La Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos a la Navegación, plantea en 1997 el concepto de “curso de agua”. Finalmente en 2000, la Declaración Ministerial de la Haya sobre Aguas Compartidas propone el concepto de “Recursos Hídricos Fronterizos y Transfronterizos”.

Esta diversidad de conceptos responde también a motivaciones y posiciones políticas de los Estados en los procesos de negociación y a las características de la conflictividad transfronteriza. Definir de un modo u otro la unidad base que será motivo de legislación puede implicar pérdida o cesión parcial de soberanía de los Estados, condicionando la toma de decisiones sobre las fuentes de agua de un modo u otro a decisiones conjuntas o cesión de resolución de disputas a mecanismos de arbitraje o mecanismos judiciales externos.

La soberanía y el derecho nacional, la legislación y regulación y por tanto a la disposición de la aguas y sus usos conforme requerimientos o proyectos estatales propios constituyen factores centrales en el debate sobre cómo construir los conceptos relacionados con aguas transfronterizas. No es lo mismo regular y normar un “curso de agua” que regular una “cuenca”. Lo segundo dará lugar sin duda a tomar decisiones sobre el cuerpo territorial que incluye no solo el agua sino también los recursos naturales y las actividades producti-

Cuadro 1. Conceptos de Aguas Transfronterizas

CONCEPTO/CUENCA/RÍO	AÑO	ENTIDAD/EVENTO/NORMA
Unidad de Cooperación Interestatal	1961	Declaración de Salzburgo
Sistema Internacional de Curso de Agua	1966	Reglas de Helsinki sobre el Uso de Aguas de Ríos Internacionales
Sistema Hidrográfico	1971	Propuesta de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de la ONU
Recurso Natural Compartido	1964	
Curso de Agua	1997	Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines Distintos a la Navegación
Recursos Hídricos Fronterizos y Transfronterizos	2000	Declaración Ministerial de La Haya sobre Aguas Compartidas

FUENTE: Elaboración propia

vas económicas y sociales que son parte de esa unidad física y social de escurrimiento y uso de aguas. En consecuencia en la segunda definición sin duda se ponen a disposición de normativización conjunta territorios extensos con poblaciones y sus usos diversos de las aguas. Los conceptos de “sistema hidrográfico” o de “recurso natural compartido” tienen igualmente implicaciones importantes en las legislaciones internas de los países y en las obligaciones de un Estado con respecto a los otros con los que comparte dichos recursos.

El concepto de “curso de agua” se enmarca más bien en la preocupación de muchos Estados de evitar la regulación o la normativización de las cuencas y concentrarse en el curso específico de agua motivo de la relación transfronteriza entre Estados. Por “curso de agua” se entiende un sistema de aguas superficiales y subterráneas que configuran un cuerpo unitario discurriendo hacia una desembocadura. El concepto no está aludiendo a un curso continuo

específico y no incluye por supuesto gente ni naturaleza, ni todos los elementos naturales, sociales y económicos que hacen a una cuenca de la que forma parte y depende dicho curso de agua. Por consiguiente, normativizar ese concepto no es lo mismo que normativizar una cuenca.

Más allá de las evidentes susceptibilidades y precauciones soberanas de los Estados alrededor de los conceptos que hemos mencionado, es ciertamente una realidad que los Estados han cedido sustancialmente en cuanto a las disposición y normativización así como regulación de las aguas transfronterizas en acuerdos de trascendencia como los casos de la Cuenca del Plata, sus subcuencas del Pilcomayo y Bermejo en el caso boliviano con Argentina y Paraguay, o como en el caso de la Autoridad del Lago Titicaca (ALT) en el caso de los acuerdos entre Bolivia y Perú, más allá de su compleja aplicación y funcionamiento.

En la región, en particular en los casos de estudio, podemos observar ejemplos notables de construcciones normativas complejas y creativas con importante participación social que nos dan cuenta de una visión de “cuenca”, con importantes voluntades y acciones para regular las aguas transfronterizas.

4. Teorías y Principios Regulatorios sobre Aguas Internacionales

Yañez nos advierte que en lo referente a la legislación internacional de aguas no podemos decir que existe uno o más instrumentos aplicables de manera uniforme o preeminente y que más bien debemos acudir a la costumbre jurídica internacional que esta matizada por tratados y acuerdos entre países. Allí observaremos teorías y principios que tienen relevancia en su aplicación concreta en los acuerdos interestatales. Yañez observa que la convención de Naciones Unidas, se adhiere más bien a un principio que a un concepto específico, este sería el de “Integridad de la Corriente”, es decir, la interrelación física en el sistema de aguas superficiales y subterráneas.

Con la finalidad de analizar tanto el derecho internacional como la costumbre jurídica internacional y en particular los tratados y acuerdos existentes entre distintos países motivo de las diversas investigaciones que figuran en este libro. Yáñez sugiere observar con detenimiento las teorías y principios que sustentan dicha costumbre jurídica.

Con respecto a las teorías para la asignación de cursos de aguas, Yáñez nos plantea las siguientes:

Cuadro 2. Teorías para la asignación de usos en Cursos de Aguas Internacionales

N°	TEORÍA	CARACTERÍSTICAS
1	Teoría de la Soberanía Territorial Absoluta	Un Estado puede utilizar libremente las aguas dentro su territorio, sin respetar a los Estados de aguas arriba o aguas abajo.
2	Teoría del Flujo Natural o de Integración Territorial	Los Estados por los que cruza un río tienen derecho a un flujo permanente. Ningún Estado puede afectar el flujo ni poner restricciones.
3	Soberanía Territorial Restrictiva e Integridad Territorial Restrictiva	Articulado al principio del uso equitativo y razonable sugiere que se puede usar en tanto no se cause daño a otros Estados.
4	Comunidad de Intereses	Concibe al río como cuenca hidrológica que debe ser manejada de manera integral, como unidad económica, social, cultural y ambiental.

FUENTE: Elaboración propia

En el Cuadro 3, se presentan los principios y normas regulatorias analizadas en el estudio de Yáñez:

La teoría de la soberanía territorial absoluta es sin duda incompatible con el resto de las teorías y con todos los principios que hemos observado en los cuadros antes presentados, pues les da a los Estados por los que discurren o en los que nacen las aguas el derecho absoluto de usarlas con o sin perjuicio de los Estados vecinos.

Cuadro 3. Principios y Normas Regulatorias sobre Aguas Transfronterizas

N°	PRINCIPIO	CARACTERÍSTICAS
1	Obligación de no Causar un Perjuicio Apreciable	Principio general de buena fe. Impone que es deber de los Estados ribereños utilizar su territorio y sus recursos sin perjuicio del vecino.
2	Derecho al Uso Equitativo y Razonable de las Aguas	Principio rector del derecho internacional de aguas transfronterizas. Se relaciona con el principio de buena vecindad, la obligación de ejercer los derechos de buena fe y la prohibición de abusar de los derechos.
3	Obligación de Comunicar a otros Estados los Proyectos de Obras o Trabajos Hidráulicos a ser Realizados	Implica dos elementos: necesidad de consentimiento previo y de comunicación previa.
4	Prioridad a la Protección Ambiental en el Derecho Internacional aplicable a los Cursos de Agua Internacionales	Implica la obligación de prevenir la polución o contaminación transfronteriza, la obligación de cooperar entre estados para resolver y prevenir la contaminación y la obligación de poner en práctica instrumentos de evaluación de impacto ambiental.

FUENTE: Elaborado a partir del estudio de Nancy Yañez presentado en este documento.

Hacer de esta teoría base de legislación nacional y de relacionamiento internacional supone sin duda promover condiciones de alta conflictividad.

En los casos analizados en este libro observaremos que de facto se han dado actitudes estatales que promueven acciones o proyectos de infraestructura por ejemplo, acciones permisivas o ausencia de regulación de actividades mineras de alto impacto ambiental que de

hecho dan cuenta de prácticas estatales que asumen que los Estados pueden disponer y tolerar situaciones que afectan a estados vecinos debido a aguas contaminadas o sobreexplotación de fuentes de aguas o desvío y disposición de cursos, caudales y volúmenes para proyectos específicos con posible daño a fuentes y a usos de vecinos.

Los tres primeros principios son complementarios y pueden ser la base de construcción legislativa en el marco de acciones de cooperación y coordinación para los usos y la gestión de los recursos.

La teoría de la comunidad de intereses se acerca más bien a una visión de cuenca como un territorio integral que incluye factores económicos, sociales, culturales y ambientales que requerirían un tratamiento integral. Es en esta teoría que se sustenta la inclusión en los acuerdos transfronterizos de acciones conjuntas y nacionales encaminadas a la gestión integral de recursos hídricos y el manejo integral de cuencas. En el marco de esta teoría podremos entender la construcción normativa e institucional realizada entre Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay y Argentina en el Tratado de la Cuenca del Plata (TCP) y las comisiones creadas en el marco de las cuencas del Pilcomayo (entre Bolivia, Paraguay y Argentina) y Bermejo (entre Bolivia y Argentina), igualmente podemos asumir que se sustenta en esta teoría la creación de la Autoridad del lago Titicaca (ALT). Lo mismo podríamos decir del principio 4, es decir el relacionado con la prioridad de protección ambiental.

Una pregunta a propósito de la aplicación de los principios antes expuestos es la forma en que los mismos serían aplicados por los Estados y cuándo se puede decir que efectivamente se están cumpliendo.

5. Factores para la aplicación del Principio al Uso Equitativo y Racional de las Aguas

El principio del derecho del uso equitativo y razonable de las aguas, es un principio que garantiza, como lo expresa Yáñez, la buena vecindad y que implica el derecho de usar las aguas pero sin perjuicio de la parte vecina, previniendo posibles abusos en el aprovechamiento

del recurso y legislando por tanto al interior de los Estados para evitar que estos hechos sucedan.

La práctica de los Estados, así como los precedentes y jurisprudencia internacional establecen seguramente un marco de referencias para entender la forma en que se aplicaría este principio. Las preguntas operativas que surgen en consecuencia son:

- ¿Qué entendemos por uso equitativo y razonable?
- ¿Cuáles son los factores que permiten establecer lo equitativo y lo razonable para determinados usos, usuarios y circunstancias?
- ¿En qué medida los factores económicos, naturales, las acciones necesarias de conservación, así como las necesidades de desarrollo o incluso las más elementales, como la seguridad alimentaria, deben ser considerados para establecer que los usos que un Estado permite, promueve o fortalece, son o no equitativos o inequitativos respecto de otros Estados vecino?

Yáñez nos recuerda que las reglas de Helsinki establecen al menos tres factores para la aplicación del principio:

1. Factores naturales
2. Factores Históricos
3. Necesidades socioeconómicas de los Estados y sus capacidades para encontrar recursos sustitutos en caso que dichas necesidades superen el concepto de racionalidad y equidad en el uso del agua.

Ahora bien, la determinación del peso específico de estos factores para que un Estado tolere, acepte, o respete el uso del agua, asumiendo que hay uso equitativo y racional, es un tema que requiere seguramente de la intervención primero de entidades que pudieran tener competencias específicas cuando las circunstancias de problemas o eventualmente conflictos impliquen la valoración de los usos en cuestión. Estas entidades pudieran ser parte del marco institucional creado por las partes, es decir los Estados, para tal fin, o incluso partes terceras llamadas a dirimir las diferencias que pudieran surgir cuando dichos principios son vulnerados habiendo sido parte de acuerdos entre Estados.

Yáñez señala que un mínimo jurídico para el tratamiento de estos casos es la aplicación de la directriz de la “equidad infra legem”, es decir, la interpretación de la equidad sobre la base de la norma o de criterios normativos, en este caso, esta suerte de principios o valores que a su vez deben basarse en una valoración objetiva del peso específico de los factores a ser considerados para determinar si existe equidad y racionalidad. Esta directriz demandaría asegurar que todos los factores relevantes sean tomados en cuenta de manera equitativa para el uso de los cursos de agua internacional.

Las preguntas obvias que surgen en este debate son:

- ¿Cuáles son los factores relevantes?
- ¿Cuáles tienen un peso específico que amerite establecer la equidad en el uso del agua?

Cada caso mostrará la relevancia de dichos factores, lo importante es que los acuerdos entre Estados permitan contar con los mecanismos institucionales y con los mínimos jurídicos contemplados en los textos acordados para dirimir sobre dichos factores cuando surjan conflictos que corresponda resolver a la luz de este principio que constituye la base de buena vecindad.

En el cuadro 4 se presentan diferentes factores analizados por Yáñez.

Es importante mencionar dos factores que consideramos fundamentales y que forman parte de los acuerdos más maduros que observamos en los casos de las aguas transfronterizas entre Perú y Bolivia y entre Bolivia, Paraguay y Argentina. Nos referimos a los factores 2 y 6. El factor 2 tiene sin duda relación con políticas y prioridades de desarrollo y el factor 6 tiene implicaciones en temas tan sensibles como la contaminación. El factor 6 tiene además relación directa con el principio de prioridad a la protección ambiental y con la teoría de la comunidad de intereses a los que nos hemos referido páginas atrás.

Las necesidades económicas tendrán relación también con las necesidades de superación de la pobreza con las acciones necesarias para proveer condiciones materiales que permitan garantizar, entre otras, producción, alimentos y empleo. Estas necesidades y acciones

Cuadro 4. Factores para la aplicación del principio de Derecho Equitativo según la Convención de Naciones Unidas

N°	FACTORES
1	Factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros de carácter natural.
2	Necesidades económicas y sociales de los Estados.
3	Población que depende del curso de agua en cada Estado.
4	Efectos que el uso de uno de los Estados produce en otros Estados del curso.
5	Usos actuales y potenciales del curso de agua.
6	Conservación, protección, aprovechamiento y economía en el uso del agua y el costo de las medidas adoptadas al efecto.
7	Existencia de alternativas de valor comparable respecto al uso.

FUENTE: Elaborado a partir del estudio de Nancy Yáñez presentado en este documento.

tienen que cotejarse y limitarse con la protección ambiental, con la obligación de los Estados para prevenir la contaminación, evaluar y resolver la misma, y aplicar instrumentos ambientales necesarios que permitan establecer ex-ante si determinadas acciones pueden afectar el uso de las aguas de otros Estados, por supuesto, esto implica también cooperar.

6. Contaminación y aplicación del principio de uso equitativo y razonable de las aguas

Tengamos en mente estos factores pues creemos que es importante analizar los distintos casos considerados en los estudios que figuran en este libro a la luz del principio del derecho al uso equitativo y razonable.

Citando a la convención de naciones unidas de 1997, en su artículo 21, Yáñez plantea el concepto de “contaminación de un curso de agua internacional” en los siguientes términos:

“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”.

En consecuencia aquellas acciones emprendidas, promovidas, toleradas por los Estados que pudieran contaminar las aguas de un curso internacional, afectando a otros Estados, deberían ser consultadas, notificadas o negociadas según corresponda, por otra parte, dichas acciones deberían contar con los respectivos estudios de impacto ambiental o deberían ser mitigadas cuando corresponda. En cualquier caso la posibilidad que los hechos de contaminación generen conflictos y que estos puedan ser procesados con agilidad y de manera concertada está facilitada por la existencia de marcos institucionales convenidos entre Estados para manejar sus diferencias.

Pero no sólo las alteraciones denominadas nocivas o la contaminación de cursos de aguas podrían ser motivo de controversias; incluso la referencia al “perjuicio apreciable” que aparece en el primer principio del cuadro 3, puede ser motivo de problemas entre Estados. Al momento de aplicar los tratados y acuerdos que consideren estos principios, surge la interrogante sobre la definición del concepto de perjuicio apreciable. M. Hantke y R. Weismer nos dicen, refiriéndose a la afirmación realizada por la Comisión de Derecho Internacional (CDI), que existe allí donde el daño sobrepasa los parámetros de lo que ha sido usual; citan como ejemplo la desviación de aguas como un suceso que implica “daño apreciable”.

7. Conflictividad y comunidad de intereses. El caso del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salares (TDPS) y las relaciones Bolivia - Perú

Bolivia es un caso importante de estudio porque en este país nacen las cuencas del plata y la amazónica y se ubica una cuenca importante como es la cuenca endorreica o cuenca del altiplano; esta última conforma el Sistema Hídrico que incluye al Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salares (denominado también el sistema TDPS). Precisamente en el marco de una relación de coor-

dinación permanente con Perú, país con el que compartimos esta cuenca, siendo éste tributario importante de las aguas que discurren hacia el lago, se constituyó entre 1992 y 1993 la Autoridad del lago Titicaca (ALT).

La ALT es justamente un buen ejemplo de la aplicación de la teoría de Comunidad de Intereses y del principio de uso equitativo y razonable de las aguas. Es decir, la base de la ALT es la concepción de las aguas transfronterizas no como curso continuo sino como cuenca hidrológica, y la necesidad de impulsar un manejo integral en las dimensiones económica, social, cultural y ambiental.

Precisamente los factores de aplicación del principio del derecho de uso equitativo de las aguas están contemplados en la base, vamos a decir filosófica, de la creación de la ALT. El mismo nombre que se le dio a la entidad que tendrá competencias de planificación y en cierta medida de regulación, al menos en su concepción inicial, es altamente sugerente: "Autoridad".

Ahora bien, es cierto que el funcionamiento de la ALT ha tenido sus altibajos y ha sido motivo de controversias matizadas por una coyuntura política de diferencias de visión entre Perú y Bolivia particularmente en los gobiernos de Alan García en el Perú y Evo Morales en Bolivia, pero también es cierto que en esa coyuntura la ALT no estuvo a la altura de las competencias que ambos Estados le otorgaron para prevenir y resolver problemas tan graves como el caso del Río Mauri, particularmente expresado en denuncias serias de desviación de caudales y aprovechamiento de fuentes de agua a través de obras hidráulicas que mermaban considerablemente las aguas que discurren hacia Bolivia; y en el caso del Río Suches caracterizado por la contaminación minera generada por operaciones mineras en el lado peruano.

La contaminación de aguas es uno de los problemas centrales en el sistema TDPS pero también lo es la escasez de aguas y la creciente competencia por caudales por distintos usos. Laureano del Castillo señala que en el lado peruano es notable la explotación intensiva del agua para poblaciones e industrias particularmente de parte de las ciudades de Puno y Juliaca. Aunque es cierto, como lo señala Del Castillo, que también ha habido una contribución que agrava

este problema por la contaminación de aguas servidas de Oruro y la ciudad del El Alto en el lado Boliviano, así como la contaminación generada por las actividades mineras en ambos países. Por eso mismo es fundamental la necesidad del funcionamiento de la ALT así como el desarrollo legislativo de aguas en Bolivia que parece postergarse largamente.

En el caso del Río Mauri, Laureano del Castillo nos presenta un relato detallado de lo que denomina la cronología del conflicto en la que resaltan entre otras las declaraciones y las acciones de delegaciones de ambos países. No obstante antes de la emergencia de este conflicto hemos observado un débil rol de la ALT.

A esto se añade el hecho que la ALT tuvo difíciles relaciones de coordinación con entidades estatales bolivianas en momentos históricos importantes, particularmente entre 2008 y 2010. Período que coincide con la controversia de los Ríos Mauri y Suches.

Es notable el hecho que ante los trasvases observados por Bolivia en el caso del Mauri, la ALT no haya tenido en su momento el rol que se esperaba proveyendo no sólo información sino las condiciones adecuadas para la concertación de acciones conjuntas que permitan resolver el problema surgido por dichas observaciones.

Debemos resaltar, sin embargo, como lo expresa el estudio de Yerko Montero, que en sus primeros años, los estudios hechos en la cuenca del Mauri por parte de la ALT son valiosos y fueron importantes para la formulación del Plan Director Global Binacional.

Yerko Montero da cuenta, en su estudio, que se habrían realizado varias obras impulsadas por el Proyecto Especial de Tacna (PET) y el Instituto Nacional de Desarrollo del Perú (INADE) que modificaban el curso del río Mauri afectando caudales, así como de sus afluentes en la perspectiva de proveer agua a actividades agrícolas y pecuarias así como industriales, poniendo en riesgo el sistema TDPS.

Lo cierto es, sin embargo, que la figura de la autoridad y los acuerdos que subyacen a la misma expresan una voluntad política histórica de integración, no obstante los problemas, resueltos luego con el establecimiento de relaciones y comunicaciones permanentes entre los dos países en particular a partir de 2010.

La reunión de los presidentes Morales y García el 10 de octubre de 2010 y la suscripción de la Declaración de Ilo, marcan un reinicio de las relaciones para la resolución de los problemas en la cuenca y un proceso de fortalecimiento de la ALT, siendo pertinente que se reconduzca tan importante institucionalidad.

Es recomendable que Bolivia y Perú desarrollen una relación sólida en el espíritu de una comunidad que los ha caracterizado, fortaleciendo uno de los instrumentos institucionales más interesantes por su concepción y por el hecho que refleja en plenitud los principios del derecho al uso equitativo y razonable de las aguas, así como los principios de “obligación de comunicar a otros Estados los proyectos y obras o trabajos hidráulicos a ser realizados” y de “prioridad de protección ambiental”.

La ALT debe ser guardián y promotor de estos principios más aún si tenemos presente el hecho que el desarrollo de acciones de trasvase aguas arriba de la cuenca, del lado peruano, podrían afectar a una cuenca que de hecho está gravemente amenazada por el cambio climático, las operaciones mineras, la contaminación generada por estas últimas y por la presencia de sistemas de saneamiento básico sin tratamiento de aguas servidas. En pocas palabras, la consolidación de la ALT como parte de la aplicación operativa de la teoría de comunidad de intereses debería ser importante en la agenda internacional de ambos países.

La larga historia de constitución de la ALT sugiere que Bolivia y Perú han tenido un relacionamiento y cercanía política notable y un alto grado de coordinación. Laureano del Castillo pone en evidencia el proceso de construcción de esta autoridad en el marco de un esfuerzo de ambos Estados que tiene antigua data y que comienza en el período 1955-1957 con la suscripción del Convenio del Lago Titicaca, continúa con la creación del Condominio del Lago Titicaca en 1987, la aprobación del Plan Director del Lago en 1994 y el inicio de funcionamiento de la ALT en 1996.

Precisamente en este espíritu de fortalecimiento de la ALT, un ajuste a su diseño institucional es recomendable. Montero presenta varias propuestas con respecto a esta institución, entre ellas cabe resaltar las siguientes: la reestructuración sobre la base de un pilar

político expresado en un Consejo de Delegados, un pilar operativo con una Dirección Operativa y un pilar social creando un Comité de Coordinación Binacional con representantes de la sociedad civil de ambos Estados. Todo esto en el marco de lo que llama una alianza estratégica con un fuerte compromiso político de los Estados.

Ahora bien, esta reestructuración es importante sobre todo a la luz de un mandato que emerge de la Declaración de Ilo suscrita por los presidentes García y Morales en 2010 en la cual ratifican su compromiso de apoyar a la ALT e instruyen a sus cancillerías actualizar y modernizar los instrumentos de gestión de la ALT.

Esta Declaración marca un punto a la conflictividad que había evolucionado con matices de gravedad a propósito del Suches y del Mauri, y abre una nueva fase de reconstrucción institucional y de solución a los conflictos. Un punto resaltable que lo registra Laureano del Castillo en su estudio es el compromiso de que ninguno de los Estados hará uso unilateral de las aguas de los ríos internacionales de curso continuo o sucesivo que comparten, además del compromiso concomitante que del lado del Perú no se realizarán proyectos unilaterales en el Río Mauri reiterando la voluntad del principio de uso equitativo.

Con respecto al Río Suches es importante destacar que se lo declara zona crítica de daño ambiental y se instruye aplicar medidas para corregir daños ambientales así como formular un plan maestro para la gestión sustentable de dicho río.

Es necesario resaltar a propósito de esta nueva fase abierta, que al momento de iniciar el proceso de fortalecimiento de la ALT, se tiene que tener presente las atribuciones y funciones que ésta tiene y su incidencia en el sistema TDPS, entre las cuales llaman la atención aquellas referidas al ejercicio de autoridad sobre recursos hídricos e hidrobiológicos estableciendo normas y reglas (sic) de operación, establecer pautas de aprovechamiento y manejo de recursos hídricos e hidrobiológicos así como resolver conflictos binacionales en primera instancia.

Estas funciones deben ser también analizadas a la luz del proceso de construcción de la nueva ley de aguas en Bolivia que

esperemos siga un curso dinámico y acelerado para ponerse a tono con la historia.

8. Conflictos y acuerdos de distribución de aguas. El caso del Silala (Bolivia y Chile)

Las relaciones y controversias sobre aguas transfronterizas entre Bolivia y Chile ha tenido más bien, a diferencia de las relaciones Bolivia - Perú, connotaciones y derroteros conflictivos. En este caso la coordinación entre gobiernos estuvo marcada por altibajos permanentes salvando un intento serio de acuerdo que no pudo lamentablemente madurar por diversas circunstancias incluyendo la culminación del período de gobierno de la presidenta Bachelet.

El caso del Silala conmovió a Bolivia en momentos de un debate político tenso en 2009. Bolivia y Chile constituyeron un grupo de trabajo organizando por los cancilleres desde 2004. Ya en 2009 el acuerdo inicial bosquejado en una versión borrador quedó pendiente de aprobación debido a un airoso debate interno que postergó un avance sustancial en la solución de un conflicto que de hacerse realidad habría permitido a Bolivia resolver un problema serio que arrastramos por tiempos históricos.

Parte del debate sobre el Silala se centra en la definición de este cuerpo de agua. Chile expresa que se trata de un río de curso internacional, en tanto Bolivia establece que se trataría de manantiales que nacen de manera natural de fuentes de aguas subterráneas y que habrían sido conducidas por obras hidráulicas hacia Chile, con una caudal aproximado de 230 litros/segundo (cuestión técnica que igualmente es motivo de debate) para favorecer a empresas mineras y sistemas de agua potable en el lado chileno. En consecuencia Bolivia exige al Estado Chileno en primer lugar dicho reconocimiento y la afirmación de que las aguas que discurren hacia Chile son en su totalidad nacidas en Bolivia debiendo el Estado chileno compensar al Estado boliviano por el uso de dichas aguas.

El borrador de acuerdo que en 2009 quedó pendiente después de arduas negociaciones establecía en resumen lo siguiente:

- Bolivia nombra un titular público autorizado para mantener la relación contractual con los titulares (públicos o privados) de servicios de agua del lado chileno . El titular público boliviano estaría autorizado para cobrar un canon por el aprovechamiento del agua.
- El titular público boliviano acordaría con los titulares públicos o privados chilenos que aprovechan el agua, la disposición de agua en condiciones acordadas, previa la otorgación de un derecho de uso (pudiendo ser esta una autorización) en el marco de la legislación boliviana.
- El titular público boliviano se reserva el derecho de caducar la autorización otorgada al o los titulares públicos o privados chilenos si en un plazo determinado no se concreta el propósito de otorgación de autorización respectiva.
- Las partes establecen la hipótesis de que el 50% del volumen de las aguas que discurren por el Silala nacen en Bolivia y que similar porcentaje corresponde a precipitaciones o fuentes de otro origen que nacen en territorio chileno.-Hantke y Weisner señalan que el caudal total medio del Silala sería de 230 litros por segundo-.Por tanto la disposición del mencionado 50% sería de libre disponibilidad de Bolivia hasta que un estudio realizado en el marco de un monitoreo técnico realizado durante 4 años establezca el porcentaje de aguas que discurren por el Silala corresponde a cada país.
- Con la finalidad de determinar el porcentaje correcto de las aguas que nace en cada país, se acuerda instalar una red de 6 estaciones hidrometeorológicas, con el fin de medir los caudales, registrar las precipitaciones de lluvia y nieve así como la temperatura del aire entre otras.
- El SENAMHI y la Dirección General de Aguas de Chile quedan encargados de realizar el monitoreo correspondiente a través de las mencionadas estaciones, además de realizar trabajos de terreno, complementación cartográfica, imágenes satelitales, etc.
- Ambos países elaboraran a través de sus entidades técnicas informes semestrales y en un plazo de 4 años se elaborará un

informe final que permitirá precisar los porcentajes y elaborar un nuevo Acuerdo.

- El Ministerio de Medio Ambiente y Agua queda encargado de determinar el valor por metro cúbico que se cobrará a los titulares públicos o privados chilenos.

Queda pendiente retomar el proceso de negociación sobre este tema seguramente en el plazo más adecuado posible y avanzar junto a una agenda política más compleja que tiene entre otros temas, el principal en proceso de decisión, el cual es el tema del mar.

9. El conflicto del Río Lauca (Bolivia - Chile) y la aplicación de la teoría de la soberanía territorial absoluta

Un conflicto de consecuencias aún más complejas se produjo entre Chile y Bolivia a propósito del Río Lauca. Weismer y Hantke, así como Montero analizan el conflicto en este libro. Los tres autores coinciden en señalar que el conflicto se agrava con la desviación del río en 1962 cuando el presidente chileno de entonces ordena el desvío para regar el valle de Azapa y se pone en funcionamiento una infraestructura hidráulica que incluye una represa y varios canales de desvío del río Lauca al río San José o Azapa. Bolivia protesta por el incumplimiento a la Declaración de Montevideo, pero el hecho se consolida y se consuma la vulneración en un acto que expresa plenamente una visión de soberanía territorial absoluta sobre aguas que son compartidas.

Esta acción de Chile con respecto a Bolivia ha sido parte de un patrón de conducta en el tratamiento de casos relacionados con aguas transfronterizas con la diferencia de una breve coyuntura en el caso que hemos señalado a propósito del Silala en el período de gobierno con Bachelet, coyuntura en la cual se avanzó de manera importante en acuerdos que pudieron haber concretado soluciones a uno de los varios temas pendientes.

El caso del Río Lauca, irresuelto después, pone en evidencia la poca voluntad de varios gobiernos de Chile no sólo de evitar daños al Estado boliviano sino incluso de causarlos por negligencia y en ciertos casos por voluntad intencional.

El ejercicio de la “debida diligencia” a la que se refiere Laureano del Castillo, que implica no causar daño significativo a otros Estados, no ha sido practica de Estado en el uso de aguas transfronterizas de Chile respecto a Bolivia; el caso del Lauca es un ejemplo revelador al respecto.

Los daños denunciados por Bolivia debieron haber dado lugar a la celebración de consultas y negociaciones como si efectivamente sucedió en el caso del río Mauri una vez que Bolivia hizo las observaciones y reclamos a Perú como lo hemos explicado anteriormente.

Montero afirma acertadamente en su investigación que los conflictos relacionados con aguas transfronterizas con Chile estuvieron marcados por un legado histórico: el conflicto por el mar. No obstante los acercamientos notables durante la gestión de la presidenta Bachelet, que dieron a la luz entre otros a la Agenda de 13 puntos de Negociación sin Exclusiones.

Ciertamente el conflicto marítimo marca un estado anímico y una cierta voluntad política en las relaciones sobre otros temas relacionados con aguas.

10. Comunidad de intereses y gestión integral de la Cuenca del Plata

La Cuenca del Plata ocupa otro lugar relevante en las relaciones entre Bolivia, Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil. Las subcuencas del Pilcomayo y Bermejo así como la hidrovía Paraguay-Paraná son fundamentales en la agenda de la cuenca del plata y han sido motivo de acuerdos y de construcción de una institucionalidad que a pesar de problemas diversos madura notablemente motorizada también por el interés y la motivación de las comunidades y poblaciones, así como por sus organizaciones sociales, productivas y económicas

que tienen relaciones dinámicas de interacción, de coordinación y de manejo de conflictos.

Es importante tener presente que la cuenca del plata con una superficie de 3.2 millones de kilómetros cuadrados, constituye, como lo afirma Marta Rovere, el sistema hídrico más grande de Sudamérica después del amazonas y es la quinta cuenca hídrica más grande del mundo. Esta cuenca representa el 70% del PIB de los países que la ocupan; en ella viven 130 millones de habitantes y existen 50 grandes ciudades, por lo tanto, definitivamente se trata de una región fundamental para la construcción de acuerdos que permitan gestionar la riqueza natural y las aguas de esta gran cuenca.

La Cuenca del Plata tiene problemas derivados de la estructura de la economía y las visiones de desarrollo de los países que la comparten. Marta Rovere señala que los problemas se derivan de la expansión de la frontera agrícolas conexiones viales mal planificadas, la sobreexplotación pesquera, el sobrepastoreo en la planicie, la degradación y pérdida de ecosistemas, la contaminación minera, las aguas residuales urbanas y la presencia creciente de agroquímicos.

La ampliación de frontera agrícola está produciendo, según Rovere, una intensa deforestación, la fragmentación y la pérdida de bosques nativos. Estos factores hacen que la Cuenca del Plata se encuentre entre las 10 cuencas más amenazadas del mundo.

La complejidad e importancia de la Cuenca del Plata ha hecho que se constituya en motivo de importantes tratados que enfatizan la gestión de recursos hídricos y la atención a temas ambientales. Los temas ambientales, en particular la contaminación y el control de sedimentos ocupan un lugar destacado en dichos tratados.

Con respecto a la Hidrovía Paraguay – Paraná, Montero identifica entre los problemas la falta de cumplimiento de algunos de los Estados parte con respecto a la facilitación equitativa de la navegación comercial.

Rovere analiza en sus investigaciones del caso paraguayo y del caso argentino con detalle estos tratados, sus características e implicaciones en los casos de conflictos concretos que hacen a las dinámicas económicas de esta gran región.

Resaltemos algunos de estos tratados, acuerdos e instrumentos (entre ellos programas de acción) relacionados con la cuenca de plata cuyo análisis minucioso puede encontrarse en las investigaciones de Rovere en este libro:

1. El Tratado de la Cuenca del Plata, correspondiente a 1969, suscrito por Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay y Argentina. Tratado que brinda el marco legal e institucional para emprender la construcción de un proceso de desarrollo en la región en el marco de la GIRH.
2. Una institucionalidad compuesta de niveles de decisión con cancilleres, comités intergubernamentales (como el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata CIC).
3. El Acuerdo de Cooperación en Materia Ambiental entre Argentina y Brasil del año 1996.
4. El Tratado de Medio Ambiente entre Argentina y Chile de 1992, que establece acciones de preservación y saneamiento del medio ambiente.
5. Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, suscrito entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 2001. Este acuerdo incluye una propuesta de Gestión de Recursos Hídricos Transfronterizos en la cual las partes se comprometen a cooperar en la gestión de recursos hídricos y desarrollar acciones de asistencia técnica.
6. El Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo suscrito entre Argentina y Uruguay en 1973, que promueve la libertad de navegación y constituye igualmente una comisión técnica así como una comisión administradora.
7. El Convenio de Cooperación entre Argentina y Uruguay de 1987, para prevenir y luchar contra la contaminación acuática producida por hidrocarburos y sustancias perjudiciales.
8. El Estatuto del Río Uruguay, suscrito entre Argentina y Uruguay, en 1975, que establece disposiciones para navegación, obras, aprovechamiento de aguas, explotación de recursos de lecho de río y recursos naturales, el manejo de suelos y bosques.

9. El Programa Marco para la Gestión de Recursos Hídricos suscrito entre Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay correspondiente al 2008, para la Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH) de la cuenca del plata con un enfoque de cambio climático y sustentabilidad de desarrollo social y económico. Este programa promueve la investigación hidroclimática, la armonización del marco legal e institucional, comunicación, educación, entre otros.
10. El Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo (PEA), acordado entre Argentina y Bolivia, que promueve el desarrollo sostenible, el fortalecimiento institucional, la protección ambiental, en fin.
11. El Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo suscrito entre Argentina, Paraguay y Bolivia, suscrita en 1994. Este acuerdo impulsa el desarrollo sostenible de la cuenca, la elaboración y ejecución de un Plan General de Gestión Integral de la Cuenca, la planificación de inversiones, la planificación de la explotación de la energía hidráulica, la realización de estudios de impacto ambiental.
12. Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná suscrito entre Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay y Argentina en 1992. Acuerdo que tiene por finalidad facilitar la navegación y el transporte comercial.
13. Acuerdo Marco de Cooperación – Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano, suscrito entre Argentina, Bolivia y Paraguay en 2007. En este acuerdo, las partes señalan su reconocimiento de un proceso de empobrecimiento, migración, deterioro ambiental del Gran Chaco Americano y acuerdan promover la conservación, el uso racional de recursos naturales, el desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
14. Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, suscrito entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 2010.

El acuífero guaraní es una de las reservas de aguas subterráneas más importantes del mundo y tiene gran importancia para los países que lo comparten (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay). Rovere señala que este acuífero abastece de agua a más de 300 ciudades en Brasil, teniendo gran potencial para la producción de agua para distintos usos. De hecho la discusión sobre la importancia y los usos de aguas de este acuífero encuentra en el MERCOSUR, un escenario apropiado. Ya en 2004, en el contexto del Mercosur se crea un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel del Acuífero Guaraní con la misión de elaborar un “Proyecto de Acuerdo de los Estados Parte del MERCOSUR relativo al Acuífero Guaraní”.

Es importante notar aquí que el MERCOSUR tiende a constituirse en mucho más que un acuerdo comercial, y es cada vez más un escenario de integración en temas tan sensibles para la región como son los recursos hídricos, con una visión distinta en relación a las aguas transfronterizas, como es la visión de cuenca y de comunidad de intereses. Pero más allá de las visiones que están escritas en papel, efectivamente los países que forman parte de la cuenca del plata y a su vez del MERCOSUR han sido capaces de construir institucionalidad, normatividad y planificación de las subcuentas y de la macrocuenca del plata.

La cuenca del plata y su tratado expresa la puesta en marcha de un enorme esfuerzo político para construir una estructura normativa, legal e institucional con múltiples organismos, sendos y complejos niveles diplomáticos para la toma de decisiones a nivel de la cuenca y de sus subcuentas, entidades y niveles técnicos y operativos para la acción e implementación de planes, instrumentos de planificación de gran complejidad, ejecución conjunta y con apoyo mutuo de obras y proyectos hidráulicos y proyectos productivos y ambientales.

Definitivamente la voluntad política, la cercanía y el esfuerzo de mancomunar acciones hacen más que aun proyecto de planificación y gestión conjunta y nos plantean más bien un proyecto de integración regional en la que la cuenca hidrológica es una base fundamental para la construcción de una comunidad de intereses, y en la que los principios del uso equitativo y razonable y la obligación de no causar perjuicios, apoyándose mutuamente en el

marco de instrumentos que gestionan la resolución de conflictos y los previenen, constituyen pilares para un proceso de integración de mayor alcance. Por supuesto el MERCOSUR es además un marco de acuerdo de mayor alcance y cobertura que sustenta esta voluntad de construcción de la integración sobre la base de lo que Rovere denomina la coordinación de acciones institucionales para el desarrollo armónico de la región.

De este modo sugerimos, inspirados también en la riquísima información y análisis provistos por Rovere y Montero en este libro, en pensar la cuenca del plata como un escenario de construcción en proceso acelerado de maduración de una gestión conjunta del desarrollo con principios ambientales, productivos, económicos sociales culturales.

En lo que hace a la subcuenca del Pilcomayo, a la que también se la denomina cuenca, los problemas que se presentan son básicamente de carácter ambiental y que son similares a los que presenta la Cuenca del Plata en general, aunque con alguna gravedad con respecto a la contaminación. Esta es una de las cuencas más contaminadas en la parte boliviana en gran medida por los pasivos mineros y por las crecientes actividades mineras del lado boliviano que causan sin duda graves impactos ambientales. Otro problema ambiental en la cuenca del Pilcomayo es el arrastre de sedimentos que provienen desde la cuenca alta y que generan taponamientos aguas abajo en Argentina y Paraguay afectando el curso de las aguas y por supuesto variando los caudales hacia ambos países y afectando a la pesca de sábalo, especie que resulta importante en la dieta alimentaria de la región, en la seguridad alimentaria y en el comercio.

Debemos reconocer que en el lado Boliviano tenemos dos problemas que resolver para contribuir efectivamente a mejorar la situación ambiental de la cuenca, a saber: la contaminación minera y la generación y transporte de sedimentos. Ambos impactan también seriamente en el lado boliviano incidiendo tanto en la disponibilidad del recurso así como en la calidad necesaria para procesos productivos y en la salud porque los casos de incidencia en enfermedades en la región son gravísimos. Por supuesto aquí, con respecto al cumplimiento del principio de la protección ambiental estamos muy lejos

de cumplir, afectando seriamente la comunidad de intereses que debiéramos cuidar entre los países que compartimos la subcuenca.

Esto se agrava con la ausencia de una ley general de aguas que debiera ser una de nuestras prioridades y respecto a la cual no hemos hecho aún un avance consistente con excepción del último proyecto de ley presentado en julio de 2012 y que quedó trunco impidiendo en ese año la posibilidad que Bolivia renueve una ley actualmente vigente de manera parcial (debido a sus múltiples derogaciones y modificaciones) que cumple ya 107 años. Resulta paradójico que a pesar del fragor del proceso de cambio de Bolivia y su nueva constitución, en Bolivia siga rigiendo parcialmente y de manera limitada una ley que tiene 107 años de vida y que en realidad es un reglamento de aguas de 1879 convertido en ley en 1906. Norma que contiene párrafos enteros copiados de la legislación española de aquella época, hija del liberalismo español del siglo 19.

Lo cierto es que Bolivia necesita en el corto plazo contar con una autoridad de regulación con competencias extensibles a las aguas industriales y a los vertidos de aguas residuales incluyendo las de origen minero; la institucionalidad reguladora en Bolivia básicamente corresponde a los sectores de riego y de agua potable y saneamiento básico. Por tanto los usos correspondientes a las industrias en particular las extractivas, así como los vertidos de aguas residuales industriales no tienen regulación salvo las competencias establecidas para los gobiernos de las entidades territoriales autónomas que tienen sus limitaciones y son débiles. La nueva legislación no ha resuelto los vacíos jurídicos e institucionales en estos temas. De modo que en Bolivia debemos acompañar con legislación y regulación el esfuerzo relacionado con aguas transfronterizas.

Otro problema del Pilcomayo que nace también en Bolivia es la incidencia del arrastre de sedimentos que taponan la cuenca baja, limitando la migración de los sábalos lo que incide drásticamente en su reproducción pues los sábalos suben a la cuenca alta a desovar. La economía de la región es importante o al menos lo fue en cuanto a pesca, consumo y comercialización de pescados. Las comunidades indígenas de hecho tienen una gran dependencia alimentaria y de

provisión de ingresos económicos en la pesca, hoy drásticamente afectada por la disminución sustancial del sábalo.

Marta Rovere señala que los grupos sociales de menores ingresos, particularmente los pobres, tienen una alta dependencia de los recursos alimentarios de la región y en particular de la pesca que les provee un alimento importante para su seguridad alimentaria.

Es, sin embargo, notable la diversidad de entidades que se han conformado en el marco de la cuenca entre los Estados que la conforman, así como los instrumentos de planificación y control, los mecanismos y procedimientos de resolución de conflictos, las entidades de participación y coordinación social, las comisiones y reuniones de evaluación, las intensas actividades de encuentros para resolver problemas y conflictos involucrando a comunidades de la región, cancillerías, ministerios de ambiente, gobiernos regionales, etc. Esto nos dice de la construcción de una gobernanza que madura notablemente con fuertes cimientos normativos e institucionales, con una experiencia de relacionamiento y de resolución de conflictos cada vez más robusta.

Montero pone en evidencia la diversidad de lo que llama mecanismos internos de coordinación en el marco de la Cuenca del Plata; dan cuenta de ello la conformación de una unidad operativa conjunta denominada Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB) la misma que ejerce autoridad técnica en el marco de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (CTN) y la Comisión Binacional para el desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija (COBINABE).

El Tratado de la Cuenca del Plata (TCP) corresponde a 1969 por lo que tiene una larga historia, un recorrido que ha permitido la constitución y la consolidación de una serie de instituciones e instrumentos de planificación. El TCP incluye entre los temas de interés el desarrollo de investigaciones y la construcción de información, la construcción de un marco jurídico, la regulación del aprovechamiento múltiple de las aguas, la conservación, la promoción de actividades pecuarias y agrícolas así como de las industrias adecuadas a la cuenca y el aprovechamiento de los recursos naturales.

El TCP está dirigido por los cancilleres, tiene un sistema de evaluación de resultados, cuenta con un Comité Intergubernamental Coordinador (CIC), en fin.

Se trata en consecuencia, a nuestro entender, más que de un acuerdo de gestión de aguas en la perspectiva de atender temas ambientales y de navegación, de un programa integral en el marco de la gestión integral de recursos hídricos. Este tratado así como los acuerdos y entidades correspondientes a las subcuencas, ponen adicionalmente en evidencia la voluntad política y la capacidad de construir acuerdos en la subregión y la convergencia de intereses y visiones comunes de la cuenca y sus subcuencas. Nótese de la diferencia con el caso de Chile e incluso con el de Perú, a propósito de la conflictividad y la debilidad coyuntural de la institucionalidad.

Por lo que podemos observar, el TCP y sus organismos de subcuenca van más allá de la simple aplicación de principios aislados que hemos analizado a propósito de la nutrida investigación realizada por Yáñez, efectivamente nos dicen de la aplicación, o para decirlo más humildemente, del intento de construcción de una comunidad de intereses y la aplicación el concepto de cuenca y no sólo de curso continuo de agua.

En el caso de la Comisión Trinacional del Pilcomayo (CTN), es importante resaltar que esta cuenta con un Estatuto y un Reglamento Interno como instrumento normativo y un Plan de Gestión Integral de la Cuenca.

La CTN se compone por un Consejo de Delegados, cuenta con una presidencia pro tempore que es rotativa. La CTN es, como bien lo señala Montero, un instrumento jurídico-técnico para la aplicación operativa de los acuerdos establecidos en el marco del TCP.

Similares características tiene la Comisión Binacional del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE). Es llamativo además que se haya denominado a esta entidad: Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca. Esta comisión nace de un encuentro de presidentes de Argentina y Bolivia en 1994 y desarrolla su marco jurídico de funcionamiento en 1995.

La COBINABE cuenta por otra parte con su propio mecanismo de resolución de conflictos en el marco de un tratado general de

arbitraje. Tiene un nivel decisorio constituido por delegados de país además de una presidencia pro-tempore. Es decir el grado de institucionalización de esta entidad es francamente alto como lo es en el caso del Pilcomayo.

En la investigación de Montero se podrá encontrar además un análisis notable sobre la organización en la cuenca amazónica, en el marco del Tratado de la Cuenca Amazónica (Bolivia, Brasil, Colombia, Guyana, Perú, Ecuador, Suriname y Venezuela). Montero define este instrumento como un tratado de cooperación y no de integración, en las áreas técnicas y científica, realización de programas de investigación, intercambio de información y de documentación para su difusión etc. Es decir, la relevancia de este tratado en términos de gestión de cuenca no tendría la talla de aquella que observamos en el caso de la Cuenca del Plata, no obstante, nuestra hermandad y cercanía nacional con países vecinos. Ciertamente acá tenemos que trabajar aún más en la perspectiva de lograr acciones que conduzcan a la gestión integral de la cuenca y a resolver problemas relacionados por ejemplo con la gestión del bosque, del riesgo, de la adaptación climática, de la deforestación, de la contaminación de ríos y otros afluentes de la cuenca, así como la construcción de infraestructura hidroeléctrica. Problemas como la represa de Jirau y san Antonio no encontraron soluciones en el marco de institucionalidad de la OTCA y aparecieron más bien como iniciativas y cuestiones bilaterales. A diferencia del tratamiento que se da a estos problemas en el marco de la cuenca del plata.

11. Régimen de propiedad de aguas, visión mercantil de aguas y marco normativo de aguas transfronterizas. El caso de Chile

El estudio realizado por Weismer y Hantke sobre el caso de Chile plantea una lectura de los principios que hemos observado en la investigación de Nancy Yañez desde el modelo chileno de otorgación de derechos de aguas. El régimen de aguas de Chile, nos dicen los autores, es privatista y está basado en la otorgación de derechos

privados sobre las aguas y en el mercado de derechos de aguas y de aguas. Se fomenta de esta manera la propiedad privada sobre el derecho de aprovechamiento y se promueve la visión de que es el mercado el que distribuye las aguas y no el Estado.

Difícilmente podría un modelo semejante alinearse al principio del uso equitativo y razonable de las aguas si un regante que tiene por ejemplo derechos de aguas en una cuenca transfronteriza, como lo expresan los autores, tiene el derecho de disponer del agua, más allá de que afecte o no a otros usuarios ubicados en otros estados que también reciben las aguas transfronterizas.

Pero a esto se añade el hecho que un modelo que atomiza el uso y la tenencia de las aguas en el marco de dichos derechos de aprovechamiento privados no puede promover la gestión integrada de los recursos hídricos y el manejo integral de cuencas pues los intereses privados pesan más que los del colectivo y limitan una visión de cuenca incluyendo en ella el manejo de los recursos naturales. Por tanto la regulación se la hace no en el marco de cuencas sino de propietarios individuales.

Analizando este régimen privatista, los propios analistas, concluyen a nuestro modo de ver que la GIRH es una condición básica para la aplicación del principio de derecho equitativo y principalmente de uso racional. Este principio así como el desarrollo de la comunidad de intereses en el marco de la cuenca hidrológica requieren de la gestión integrada y el manejo integral de cuencas. En un marco legal e institucional privatista del agua, la GIRH no podrá ser el factor rector del uso y aprovechamiento de las aguas pues los intereses y derechos del titular de derecho privado de aguas pesaran más que las limitaciones, restricciones y obligaciones colectivas e individuales que impone un enfoque de gestión integral.

En el caso chileno la gestión integral de recursos hídricos y el manejo integral de cuencas no constituyen el marco de referencias técnico-jurídico con respecto al cual se otorgan los derechos; estos derechos se establecen sobre la base de los requerimientos de los privados o simplemente por el ordenamiento y distribución que impone el mercado.

Ahora bien, esto determina, según los autores, en gran medida a un Estado que no podría desarrollar con sus Estados vecinos la comunidad de intereses o el principio del uso equitativo de las aguas, dado que en un escenario individualista, el Estado sería débil y los privados serían más fuertes que él. Pero más aún, es notable que este proceso privatista promovió el control de fuentes de agua en pocas manos e incluso en manos de grandes empresas transnacionales. Citan los autores el caso de la empresa Endesa Chile controlada por la empresa Endesa España que en 2007 poseía el 76% de los derechos de aprovechamiento de aguas con fines consuntivos. En un escenario como este obviamente un Estado débil difícilmente podría pensar y repensar sus acuerdos o desarrollar tratados o declaraciones con Estados vecinos que pudieran efectivamente modificar las reglas de juego en sus sistema privatista de tenencia de derechos de aguas.

A esto se añade una precisión importante que expresan los autores de la investigación del caso chileno, ellos expresan que los tratados bilaterales por ejemplo en cuanto se refiere a las aguas tienen rango de ley; pero el régimen privado y mercantil de aguas tiene carácter constitucional por lo que los acuerdos bilaterales pesarían menos jurídicamente que los derechos privados.

Es notable la diferencia entre los acuerdos establecidos entre Chile y Argentina con respecto a los que Chile estableció con Bolivia y Perú. En el primer caso los investigadores observan que existe un formato de regulación bilateral con reglas procedimentales, sustantivas y mecanismos de solución de conflictos; en el segundo caso, observaron los autores que el enfoque de la regulación bilateral pone en evidencia la ausencia de acuerdos y protocolos, y la ausencia de reglas sustantivas y procedimentales así como de institucionalidad. Por tanto los principios de no causar perjuicio apreciable, el de uso equitativo y racional así como la teoría de la comunidad de intereses están absolutamente ausentes.

Destaca en el caso de los acuerdos entre Chile y Argentina el Tratado sobre Medio Ambiente de 1991 que expresa claramente esa diferencia con respecto a la relación con Perú y Bolivia, a los que los investigadores se han referido. En el caso de tratado con Argentina, es resaltable que este incluye: protección y saneamiento de medio

ambiente, utilización racional y equilibrada de los recursos naturales, prohibición de realizar actividades unilaterales que perjudiquen el medio ambiente de la otra parte, en fin. Con Argentina en consecuencia se practica la soberanía e integridad territorial restrictiva (usar las aguas hasta tanto no se dañe a otros) así como los principios de la obligación de comunicar proyectos de obras y la prioridad de la protección del medio ambiente. Un ambiente político más favorable ha debido crear las condiciones para que maduren este tipo de acuerdos con Argentina, situación que no es similar en el caso de las relaciones con Bolivia y Perú.

El mencionado tratado además incluye la posibilidad de que se intercambie información sobre legislación, instituciones de protección ambiental intercambio de información científica, realización de estudios de impacto ambiental, entre otros.

El protocolo sobre recursos hídricos compartidos entre Chile y Argentina en 1991 va incluso más allá, pues las partes establecen que el aprovechamiento de las aguas se realizará en el marco del concepto de manejo integral de cuencas hidrográficas, mencionándose además el concepto de cuenca común. Lo cual nuevamente alude al principio de no causar perjuicio apreciable y a la teoría de la comunidad de intereses. De este modo se crean instituciones comunes y se tiende a trabajar en una institucionalidad compartida, creándose un grupo de trabajo en el marco de una subcomisión de medio ambiente.

El tratado de Maipú de integración y cooperación entre Chile y Argentina de 2009 va todavía más allá al establecer mecanismos institucionales complejos que incluyen reuniones presidenciales, ministeriales, consultas entre cancillerías, comisión binacional de cooperación técnica e integración física, comisión parlamentaria conjunta y comités de integración.

12. Visión de gestión integral de recursos hídricos y comunidad de intereses. El caso del Perú

Estudiando el caso del Perú, Laureano del Castillo nos revela algo de suma importancia en relación al tratamiento que da la legislación nacional peruana a las aguas transfronterizas. Resulta que la ley orgánica para el aprovechamiento de los recursos naturales correspondiente a 1997 establece que los aspectos relacionados con la gestión de recursos naturales transfronterizos se rigen por los tratados correspondientes a dichos recursos. Notemos la diferencia sustancial de este enfoque normativo respecto al caso chileno en el cual, como bien lo analizan Hantke y Weismer, el peso de los privados y del mercado es mayor al del Estado incluso en la regulación interna estatal, obviamente este peso es mayor respecto de otros usos que pudieran haber en Estados vecinos.

En el caso peruano, la aplicación de esta disposición ha sido de notable importancia cuando se presentó el conflicto por los casos del Río Suches y Mauri, no obstante que la afectación haya sido motivo de dicho conflicto es notable que entre otros temas los conflictos citados llegaron incluso a ser parte del diálogo sostenido por los presidentes de Bolivia y Perú en Ilo, como lo hemos referido anteriormente.

La Ley General de Aguas de Perú fue aprobada en su versión más actual en 2009 y dio continuidad a este enfoque que hemos señalado párrafos atrás a propósito de la Ley orgánica de 1997. Pero además la ley de aguas del Perú añade un elemento importante, que nuevamente marca diferencia con el caso chileno, y es la relevancia de la GIRH de la cuenca como base del uso y aprovechamiento de aguas, definiendo adicionalmente como gestión territorial participativa.

La nueva legislación de aguas de Chile crea una Autoridad Nacional de Aguas (ANA) como la responsable de dirigir la gestión de aguas transfronterizas en coordinación con Cancillería, asimismo crea consejos de recursos hídricos de cuenca que incorporan a la Cancillería cuando se trata de cuencas transfronterizas.

Conflictos parecidos al caso del sistema TDPS ha vivido Perú con Ecuador, Laureano del Castillo estudia el caso de la cuenca del río Puyango-Tumbes que habría sido motivo de denuncias por residuos industriales, aguas residuales y pasivos mineros. Del Castillo señala que las actividades mineras en los ríos Calera y Amarillo están creando graves problemas ambientales.

Es notable, por lo expuesto, y permítasenos la digresión, que la minería es la causante de varios problemas de aguas transfronterizas y no solo problemas al interior de los Estados, por lo que acciones inmediatas en este campo son requeridas en el corto plazo poniendo freno e imponiendo regulación rigurosa sobre una actividad extractiva creciente en nuestras economías y expandiéndose peligrosamente en nuestras cuencas.

MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DE REGULACIÓN DE CUENCAS TRANSFRONTERIZAS

NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA

I. Introducción

Este documento tiene por objeto analizar los marcos normativos e institucionales que regulan las cuencas transfronterizas en el derecho internacional y sistematizar las buenas prácticas y modelos de gestión de aguas en cuencas transfronterizas, analizando casos paradigmáticos.

En el marco de este análisis jurídico nos trazamos los siguientes **objetivos estratégicos**:

En *primer* lugar, determinar los derechos y obligaciones de los estados bajo la legislación internacional y evaluar la eficacia de este marco normativo para promover la cooperación, el uso equitativo y razonable de las aguas compartidas y la resolución de conflictos en relación a los recursos hídricos en cuencas transfronterizas. Para responder a este objetivo se sistematizarán y analizarán los instrumentos internacionales (Tratados, Declaraciones y Recomendaciones), los principios y normas de derecho consuetudinario que regulan el derecho internacional de aguas, estatutos que regulan la navegación en aguas internacionales, usos diversos de la navegación y también aquellos que incorporan la perspectiva de derechos humanos y derechos ambientales, para abordar en toda su complejidad los dilemas jurídicos que genera la regulación de las aguas transfronterizas.

Un *segundo* objetivo es determinar los elementos jurídicos, normativos y regulatorios que facilitan la concertación de intereses entre estados ribereños, permiten generar deliberación regional para la construcción de acuerdos transfronterizos y elaborar marcos legales, a nivel internacional o doméstico, para resolver los conflictos de aguas transfronterizas. En este marco, analizamos las teorías desarrolladas en el derecho internacional para la asignación de usos en cursos de aguas internacionales y los criterios para la resolución de disputas internacionales sobre aguas compartidas. Asimismo, analizamos las normas y principios que sustentan el uso equitativo y razonable de las aguas entre estados ribereños, la cooperación internacional y la protección ambiental de las aguas compartidas. La eficacia de estos principios y normas y su obligatoriedad para los estados, será analizada en base a la jurisprudencia y la práctica estatal recogida fundamentalmente en tratados bilaterales y multilaterales. La investigación releva aquellos elementos jurídicos que habiendo cristalizado en normas de derecho consuetudinarios son obligatorios para los estados y, por tanto, se entienden incorporados en el derecho internacional. Asimismo, que instan por un comportamiento consistente de los estados conminándolos a adecuar su derecho interno a dichos principios y normas.

El *tercer* objetivo trazado redunda en la misma línea. En efecto, este impone identificar herramientas jurídicas y regulatorias existentes en el marco normativo internacional, buenas prácticas y modelos normativos en general de cuencas transfronterizas que permitirían promover arreglos y acuerdos internacionales entre estados, en el marco de las cuencas estudiadas. Se observa una gran dispersión en los modelos de gestión de las cuencas transfronterizas, por lo que elegimos para el análisis cuatro cuencas cuya particularidad es que nos entregan una muestra representativa de todo el continente americano y evidencian la pluralidad de modelos. Estas son: la cuenca Amazónica; la cuenca del Sistema Hídrico Titicaca – Desaguadero – Poopó – Salar de Coipasa; la cuenca del río San Juan; y, la cuenca de los ríos Tijuana, Yaqui, Colorado y Grande o Bravo del Norte.

A partir del análisis de dichos casos pudimos abordar los *demás* objetivos estratégicos trazados en este documento, cuales son:

Identificar las herramientas, buenas prácticas y modelos de gestión de cuencas transfronterizas que permitirían promover arreglos y acuerdos internacionales entre estados para el beneficio mutuo de los pueblos; Identificar mecanismos y procedimientos formales y alternativos existen para la resolución de disputas sobre aguas internacionales; Analizar experiencias de resolución de conflictos de aguas transfronterizas considerados ejemplares o paradigmáticos y la contribución de las lecciones aprendidas a la generación o proposición de políticas y normas; Determinar los mecanismos y procedimientos formales y alternativos para la resolución de disputas sobre aguas internacionales en relación a las cuencas transfronterizas.

Finalmente, abordaremos la tarea de analizar los potenciales del nuevo marco constitucional de Bolivia para tratar las problemáticas jurídicas que plantea la gestión de cursos de aguas transfronterizas. Identificaremos las líneas de desarrollo legislativo que podrían generarse a partir del nuevo marco constitucional y se proponen algunas directrices para resolver los conflictos de cuencas transfronterizas que tienen sustento en el desarrollo del derecho internacional y la práctica de los estados.

2. Marco Jurídico: Regulación de las aguas en el derecho internacional

2.1. Evolución del Derecho de agua sobre sistemas hídrico y cuerpos de agua transfronterizos en el Derecho Internacional

El inicio del desarrollo del derecho internacional de agua corresponde a la segunda mitad del Siglo XVIII y adquiere mayor desarrollo en los siglos siguientes, siglo XIX e inicio del siglo XX, en torno al transporte de pasajeros y mercaderías. Este régimen jurídico internacional de las aguas navegables emerge por razones comerciales y estratégicas.

En Junio de 1815 se celebró el Congreso de Viena, y se estableció la apertura de los ríos internacionales que surcan el territorio de los estados parte de la convención, garantizando la navegación comercial de los buques de sus respectivas banderas. Las normas convenidas en el marco de este Congreso, en principio, estuvieron circunscritas a los estados europeos suscriptores de la Convención, pero posteriormente se extendieron por toda Europa.

En 1885 tuvo lugar el Congreso de Berlín. Allí se estableció un régimen de libre navegación que se extiende preliminarmente al río Congo, y que luego se aplica progresivamente a otros cursos de agua localizados en el continente africano.

En 1910 el Instituto de Derecho Internacional (IDI)¹ propuso un marco jurídico para regular las vías de comunicación marítima internacional. Con posterioridad, en 1911, el IDI aprobó la Resolución de Madrid, sobre el uso de ríos internacionales, en la que se establece que los estados que comparten una misma corriente de agua, dependen física y permanentemente uno del otro y estableció dos *reglas* esenciales que regulan la práctica de los estados hasta el día de hoy:

- Cuando un flujo de agua forma frontera entre dos estados, ninguno de ellos puede, en su propio territorio, utilizar o permitir el uso de agua de manera que interfiera seriamente con la utilización de la misma por el otro estado o bien por nacionales de dicho estado, sea personas naturales o jurídicas (empresas públicas o privadas, instituciones estatales, corporaciones, etc).
- No debe ser modificada seriamente la característica esencial del flujo de agua, de modo de afectar su integridad (física o ambiental) cuando llegue al territorio del estado vecino.

En 1919 se adoptó el Tratado de Paz de Versalles y en 1921 el Estatuto de Barcelona. Estos instrumentos permiten la apertura de ríos navegables de Europa a todas las naciones ribereñas a estos cursos de agua.

1 Es una organización privada destinada al estudio y desarrollo del Derecho Internacional. Su fundador fue el jurista de origen Belga Gustave Rolin - Jaequemyns y otros 10 juristas. Nace en Ginebra – Suiza el 8 de septiembre de 1873, lugar donde ha instalado su sede permanente.

En 1934 el IDI aprobó el reglamento que regulaba la navegación en ríos internacionales, inspirado en el principio de libertad de navegación.

En 1921 y 1923, respectivamente, la Liga de las Naciones adoptó dos tratados multilaterales que inciden en el régimen de aprovechamiento de aguas transfronterizas para efectos de la navegación y generación de energía hidroeléctrica en cursos de agua transfronterizos. Estos instrumentos internacionales multilaterales son los únicos de esta naturaleza vigentes en la materia:

- Convención y Estatuto sobre el Régimen de Corrientes de Agua Navegables de Carácter Internacional, adoptado en Barcelona, el 20 de abril de 1921.
- La Convención sobre la Generación de Energía Hidráulica por parte de más de un Estado y Protocolo de firma, adoptado en Ginebra, el 9 de diciembre de 1923.

En 1961 la Asociación de Derecho Internacional (ADI) suscribió la Declaración de Salzburgo y adoptó por primera vez una noción sobre la *cuenca* de un río, concibiéndola como: “*una unidad de cooperación interestatal para desarrollar los recursos de agua y la necesidad de observar el principio de equidad en el uso de los flujos que cruzan las fronteras de un Estado*” (Navarro y Camacho de la Vega, 2005).

La definición, como se observa, no entrega mayores antecedentes sobre la delimitación hidro - geográfica y socio cultural de la cuenca, pero hace suyo los principios de cooperación y usos equitativo de las aguas transfronterizas los que, a falta de preceptos legales internacionales específicos, se aplican hasta hoy en día como parte de la *costumbre internacional* (Navarro y Camacho de la Vega, 2005).

En 1966 la ADI procedió a la codificación de los principios del Derecho Internacional en materia de recursos de agua internacionales, los que fueron reconocidos en las Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales. Este instrumento, incorpora la dimensión espacial de la cuenca hidrográfica. Por primera vez se incorpora la idea de que la *cuenca de un río*

constituye un espacio físico y no únicamente comprende el agua, y que consecuentemente dicho espacio territorial es el que debe ser objeto de regulación. Además, se estableció el concepto de *sistema internacional de curso de agua*, concebido como un recurso natural que debe compartirse y que cada estado, en su territorio, tiene derecho a utilizar de manera razonable y equitativa para el uso benéfico de las aguas que comparte. (Navarro y Camacho de la Vega, 2005)

Las reglas de Helsinki emanan de una organización no gubernamental y no comprometen, consecuentemente, la responsabilidad internacional de los estados, salvo en cuanto son expresión de la costumbre internacional y, por tanto, adquiere el carácter de normas obligatorias de derecho internacional, lo que será analizado posteriormente en este documento.

Estas reglas adoptadas en Helsinki fueron fortalecidas posteriormente por las normas adoptadas en Seúl en el año 1986 y que refieren a aguas subterráneas. Las normas de Seúl establecen mecanismos de prevención de la contaminación de las aguas internacionales del subsuelo, promueven el intercambio de información relevante en materia de acuíferos e instan por el manejo integral de los recursos hídricos.

En el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU), sin embargo, se observa una práctica ambivalente en lo que refiere a la codificación de la costumbre internacional en materia de aguas transfronterizas para usos distintos de la navegación.

En efecto, la Asamblea General de las Naciones Unidas encomendó a la Comisión de Derecho Internacional, que recogiera y sistematizara la práctica internacional en la materia y, consecuentemente, identificara aquellas normas y principios que han cristalizado en costumbre internacional. La Comisión de Derecho Internacional (CDI), actuando por encargo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, generó trece proyectos de codificación entre los años 1971 y 1994. Entre los esfuerzos desplegados por la CDI para desarrollar el derecho internacional de agua, destaca la adopción de una serie de criterios en materia de recursos hídricos, en los que incluyó el término de *sistema hidrográfico*. Sin embargo, esta concepción no concitó consensos. Tampoco fue aceptado el

concepto de *recurso natural compartido* que sirve de base para concebir la cuenca hidrográfica y los recursos que lo conforman como un sistema. Los documentos producidos por la CDI consignan estas acepciones entre paréntesis, lo que evidencia las discrepancias generadas en la materia.

Recién en el año 1997 la ONU adoptó el primer acuerdo multilateral para regular la utilización de los cursos de agua para fines distintos de la navegación. Este acuerdo multilateral es la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, adoptada con fecha 21 de mayo de 1997.

La Asamblea General aprobó la Convención por 103 votos a favor, 3 en contra y 27 abstenciones. A la fecha, dicho instrumento cuenta con la adhesión de 14 estados partes, pero aún no ha entrado en vigencia ya que se requieren 35 adhesiones.

La convención de 1997 se plantea dos objetivos que orientan el contenido sustantivo de sus normas:

- Asegurar la utilización, desarrollo, conservación, gestión y protección de las corrientes de aguas internacionales para propósitos distintos de la navegación
- Promover el uso óptimo y sustentable de las aguas para asegurar el acceso de las generaciones presentes y futuras al agua y, asimismo, satisfacer las necesidades especiales de los países en desarrollo

La Convención no recoge el concepto de cuenca hidrográfica acuñado por las normas de Helsinki, sino que opta por el concepto de *curso de agua*. De esta manera los Estados cautelaban que la convención regulara exclusivamente los recursos hídricos y no el territorio por donde escurren las aguas (Querol, 2003).

En el artículo 2, se define “*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”.

El instrumento en análisis, entiende que este curso de agua es internacional cuando alguna de sus partes escurre por el territorio de

dos o más estados. Si bien es cierto la Convención refuta el concepto de cuenca hidrográfica, al menos parece adherir al principio de la *integridad de la corriente de agua*, asumiendo la existencia de una interrelación física en el sistema de aguas conformado por las aguas superficiales y subterráneas.

La Convención faculta a los estados ribereños a *cursos de agua internacional* para celebrar acuerdos internacionales que permitan regular de común acuerdo la utilización de los cursos de agua internacional².

Hace suyo el principio de la utilización y participación equitativa y razonable del agua por parte de los estados ribereños³. Conforme a este principio la Convención parte de la base que un curso de agua compartido por dos o más estados, confiere a los ribereños iguales derechos de uso sobre el agua que se encuentre.

Dispone que los estados con cursos de agua internacional, a solicitud de uno de ellos, deberán generar mecanismos de consultas sobre el manejo de dichos recursos hídricos, lo que puede incluir el establecimiento de mecanismos conjuntos de gestión y aprovechamiento⁴.

La Convención dispone que cuando existen obstáculos serios para establecer contactos directos entre estados que comparten cursos de agua internacional, estos deben ser superados por la vía de establecer condiciones que permitan a los estados cumplir su obligación de cooperar mediante el intercambio de información, notificaciones, comunicaciones, consultas y negociación, a través de cualquier procedimiento indirecto aceptado. El límite de esta obligación es que ningún estado ribereño a un curso de agua internacional puede ser compelido a proporcionar información o datos vitales para su seguridad o defensa nacional⁵.

Además, la Convención establece normas sobre regulación internacional de las aguas del subsuelo, así como la inclusión de

2 Artículo 3.

3 Artículo 5.

4 Artículo 25.

5 Artículo 31.

principios de protección y preservación de la calidad de las aguas internacionales.

Respecto de los aspectos ambientales, la Convención contiene un capítulo específico dedicado a las medidas de protección, preservación y gestión de las aguas internacionales⁶.

Se establece el principio rector por el cual los estados ribereños tienen la obligación individual, y cuando la situación lo requiera, la obligación conjunta, de proteger y preservar los ecosistemas de las corrientes de agua internacionales⁷. Se prohíbe la introducción de especies extrañas o nuevas que puedan dañar al ecosistema de las aguas internacionales⁸, y se instaura la protección del medio ambiente marino, incluyendo los estuarios⁹.

Dispone medidas de prevención, reducción y control de la contaminación. Se concibe la contaminación como cualquier detrimento o alteración en la composición o calidad de las aguas de una corriente internacional que resulte directa o indirectamente de conductas humanas. Se impone a los Estados ribereños la obligación individual, y conjunta cuando sea el caso, de prevenir, reducir y controlar la contaminación de las aguas internacionales que pueda ocasionar un daño significativo a otro estado ribereño o a su medio ambiente, incluyendo el daño a la salud humana o a la seguridad de las personas, así como el daño a los usos del agua para cualquier propósito benéfico o el daño a los recursos vivos en dichas corrientes¹⁰.

Es importante destacar que en la Convención se promueve la armonización de políticas ambientales transfronterizas a fin de lograr la prevención y el control de la contaminación de las aguas. Para estos efectos se contempla un mecanismo de consulta, que debe ser aplicado por los países ribereños, cuando alguno de los estados así lo solicite, para acordar medidas y métodos que permi-

6 Artículo 20 a 26.

7 Artículo 20.

8 Artículo 22.

9 Artículo 23.

10 Artículo 21.

tan prevenir, reducir y controlar la contaminación de una corriente internacional¹¹.

Las medidas y métodos que se sugieren son los siguientes:

- Establecer conjuntamente objetivos y criterios en materia de calidad del agua;
- Establecer técnicas y prácticas para enfrentar la contaminación originada en fuentes puntuales y no puntuales de descargas;
- Definir una lista de sustancias cuyo vertido en las aguas internacionales deba prohibirse, limitarse, inspeccionarse o monitorearse.

En el año 2000, fue adoptada la Declaración Ministerial de la Haya sobre Aguas compartidas. Allí, los Estados signatarios convinieron:

“Promover una cooperación pacífica y desarrollar una sinergia con los diferentes usos del agua en todos los ámbitos, cuando esto sea posible, dentro de los estados y, en los casos de recursos hídricos fronterizos y transfronterizos, entre los estados involucrados a través de una gestión sostenible de las cuencas fluviales y otros acercamientos adecuados.”¹²

En síntesis, debemos señalar que en el derecho internacional convencional (tratados y convenciones multilaterales) el desarrollo normativo se circunscribe a la regulación de aguas transfronterizas para la navegación y el aprovechamiento energético¹³.

No se observa el mismo avance en la adopción de tratados o convenciones multilaterales que regulen las aguas para fines distintos a dichos usos, salvo la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997, que aún no ha entrado en vigencia.

11 Artículo 21.

12 Preámbulo, Declaración Ministerial de La Haya 2000

13 Como señalamos, los únicos instrumentos internacionales multilaterales vigentes en la materia son la Convención y Estatuto sobre el Régimen de Corrientes de Agua Navegables de Carácter Internacional (1921) y La Convención sobre la Generación de Energía Hidráulica por parte de más de un Estado y Protocolo de firma (1923).

No obstante, hay una práctica internacional que ha sido recogida en la Convención de 1997 y, de hecho, ya ha cristalizado en normas obligatorias impuestas por la costumbre internacional, cuyos antecedentes normativos emanan de las declaraciones, recomendaciones y directrices antes reseñadas y que toman cuerpo en la práctica de los estados, según analizaremos en el acápite siguiente.

2.2. Costumbre Internacional: Principios y normas para la regulación de los usos en cursos de agua internacionales, resolución de los conflictos que se generan en torno a las aguas transfronterizas y protección ambiental de dichos acuíferos

A pesar del rezago en la codificación de normas internacionales (tratados o convenciones multilaterales) que regulen el derecho de agua transfronterizas para fines distintos de la navegación y aprovechamiento hidráulico, hay un importante desarrollo del derecho internacional de aguas (principios y reglas) en la costumbre internacional. En efecto, la práctica internacional sancionada por los estados y expresada en declaraciones, resoluciones, recomendaciones y, según veremos a continuación, en la jurisprudencia internacional y nacional, generada en torno a los conflictos por las aguas internacionales, han derivado en la cristalización de una costumbre internacional obligatoria para los estados que conforman la comunidad internacional.

2.2.1. Teorías para la asignación de usos en cursos de aguas internacionales y criterios para la resolución de disputas internacionales sobre aguas compartidas

Para resolver las disputas en torno al uso de cursos de aguas internacionales se han elaborado al menos cuatro teorías, que han regulado los derechos de los estados ribereños sobre los cursos de aguas internacionales y que a lo largo de los siglos han conformado la práctica internacional en la materia.

a. Teoría de la soberanía territorial absoluta.

Conforme a este principio un estado ribereño puede utilizar libremente las aguas dentro de su territorio, sin tener que respetar los derechos de otros estados ribereños, localizados ya sea aguas arriba o debajo del curso de agua, o estados contiguos.

La soberanía absoluta sobre los recursos hídricos dentro de su territorio, significa que dicho estado puede extraer o alterar la calidad de estas aguas discrecionalmente, pero no tiene ningún derecho sobre el resto del flujo, el que pertenece a los estados contiguos por cuyos territorios escurren las aguas.

Esta doctrina recibe el nombre de la doctrina Harmon. Fue acuñada por el Procurador General de Estados Unidos Judson Harmon en 1896 y aplicada para establecer el derecho absoluto de Estados Unidos sobre el Río Bravo/Río Grande en desmedro de México, estado ribereño localizado aguas abajo.

La doctrina Harmon ha sido severamente cuestionada. Tanto es así, que incluso Estado Unidos ha debido flexibilizar su alcance y corregir la teoría en base al criterio de buena vecindad. En efecto, en el año 1906 en un tratado suscrito entre Estado Unidos y México, si bien Estado Unidos ratificó la doctrina en comento, reconoció el derecho de México a usar la cantidad de agua que utilizaba antes de la disputa aduciendo razones de “cortesía internacional”¹⁴ Este mismo criterio imperó en el tratado de 1944, suscrito entre ambos estados ribereños en relación al río Colorado. En 1909 en el tratado suscrito entre Estado Unidos con Canadá sobre aguas transfronterizas, fue omitida esta teoría y se incorporaron principios más consistentes con el uso de equitativo de las aguas¹⁵ (McIntyre, Abril 2010: 1.1). La India, por su parte, ha sostenido esta doctrina para ejercer sus derechos sobre el río Indo, no obstante reconoció una cantidad específica de derechos de agua a Pakistán.

14 Convención, concerniente a la distribución equitativa de las aguas del Río Grande para fines de riego. (McIntyre [34 Stat. 2953; Legislative Texts, No. 75, at 232; UNTS No. 455], Abril 2010).

15 Tratado sobre Aguas Limitrofes (McIntyre [UN legislative Texts and Treaty Provisions, ST/LEG/SerB/12, 260; 36 Stat. 2448; Legislative Texts, No. 79, at 260.], abril 2010)

La doctrina precisa que esta teoría ha tenido poco apoyo doctrinario y, asimismo, en la práctica general de los estados, aunque ha sido planteada por sus propulsores - Estados Unidos, Austria, Chile, la República Federal de Alemania, Etiopía, Turquía y la India - como argumento *ad – litem* en sus controversias internacionales. Sin embargo, un examen más acucioso a la práctica real de los estados revela que incluso quienes la promueven no han actuado consistentemente con el principio y tienden a flexibilizarlo (McIntyre, April 2010: 1.1).

No obstante lo expuesto, cabe consignar que algunos Estados siguen adhiriendo a esta teoría. Este es el caso de Etiopía, quién argumenta en base de la doctrina Harmon para reclamar sus derechos sobre el río Nilo. En efecto, en el año 1978, sostuvo la absoluta soberanía de Etiopía sobre los recursos naturales existentes en su territorio¹⁶. Ello se generó en el marco de las controversias con Egipto y específicamente contra la postura de Egipto y Sudan, quienes han reivindicado el derecho exclusivo de ambos estados sobre las aguas del río Nilo (McIntyre, Abril 2010: 1.1). También es defendida por Turquía, en lo que se refiere al uso de las aguas de los ríos Tigres y Eúfrates

b. Teoría del flujo natural o de integración territorial

En contraste con las teorías anteriores, se encuentra el principio de que los estados por los que cruza un río tienen derecho a un flujo permanente de agua, por lo que ningún estado podría llevar a cabo acciones que puedan afectar el flujo de un río compartido y, consecuentemente, cada estado ribereño tiene el derecho de demandar la continuación del flujo natural de agua que proviene de otro. Acorde con esta teoría, ningún estado podrá poner restricciones a un flujo natural de agua que cruza su territorio. (Navarro y Camacho de la Vega, 2005; Querol, 2003)

Esta teoría al igual que la de la soberanía absoluta ha recibido poco apoyo en la doctrina. Contra esta concepción se argumenta

16 En este punto, se sugiere ver, C. O. Okidi, 'Legal and Policy Regime of Lake Victoria and Nile Basins' (1980) 20 Indian Journal of International Law 395, at 440, citado por McIntyre, abril 2010.

que es inequitativa, pues obliga al estado localizado aguas arriba a restringir su aprovechamiento y uso de las aguas que surcan sus territorios, mientras que los estados localizados aguas abajo no asumen ninguna obligación y gozan en plenitud de los derechos de uso y aprovechamiento de los cursos de agua.

Esta teoría, ha sido invocada en circunstancias excepcionales a favor de los derechos de los estados ribereños localizados aguas abajo, cuando enfrentan situaciones críticas de agua. En efecto, ha sido invocada por Bolivia en la disputa con Chile por el río Lauca y también por España en el conflicto por el uso de las aguas del río Lanós con Francia (Querol, 2003)

c. Soberanía territorial restrictiva

Esta teoría de la soberanía territorial restrictiva e integridad territorial restrictiva, se sustenta en el principio de Derecho Internacional de no causar daño. Este principio suele ser identificado con su formulación latina *sic utere tuo it alienum non laedas* (usarlo hasta tanto no dañes a otros).

Bajo esta concepción, un Estado es libre de usar el agua que surca su territorio, siempre y cuando no perjudique los derechos y usos de los otros Estados ribereños con los que se comparte el curso de agua. Esta teoría tiene la virtud de equilibrar los intereses de los Estados y, por ello, ha sido ampliamente recogida en la doctrina y en los esfuerzos codificadores generados en el derecho internacional del agua, estos es en la Resolución de Madrid de 1911, la resolución de Salzburgo, las Reglas de Helsinki y en la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1977 (Querol, 2003; McIntyre, Abril 2010 1.1).

Algunas de las teorías desarrolladas a partir de esta concepción han incorporado principios o instituciones del derecho privado para regular los derechos de los estados ribereños a las aguas e imponer restricciones a la soberanía territorial, tales como: servidumbre, abuso del derecho, condominio y/o derecho de vecindad (Querol [Dahm, 1958; Sausser Hall, 1953; Andrassy, 1951], 2003).

En la actualidad, esta teoría es articulada en torno al principio del “Uso Equitativo”, conforme al cual cada uno de los estados ribereños tiene derecho a un uso razonable y equitativo de las aguas que fluyen a través de su territorio (McIntyre, Abril 2010: 1.1). El principio está basado en la noción de que los cursos de agua son recursos compartidos y se estructura en el reconocimiento a la igual soberanía de los estados ribereños (McIntyre, Abril 2010: 1.1). Esta igualdad, señala McIntyre, se manifiesta en que todos los estados tienen derechos equivalentes sobre los cursos de agua transfronterizos (McIntyre, Abril 2010: 1.1).

Una de las primeras expresiones de este principio se encuentra en la comunicación de 1856 relacionada con el derecho de los Estados de Holanda y Bélgica sobre el río Mosa. Allí fue establecido que ambos Estados tienen el mismo derecho sobre el uso de la corriente, pero al mismo tiempo, siguiendo principios generales del derecho, ambos se deben abstener de realizar cualquier acción que pudiera causar daño al otro. Este principio fue recogido en las negociaciones entre el Reino Unido y Egipto que concluyeron con la suscripción del Tratado del Nilo en el año 1929. En la región, esta teoría ha sido adoptada en la Declaración de Asunción de 1971 sobre el uso de Ríos Internacionales, suscrita entre Argentina y Brasil. A este mismo principio adhirieron Argentina y Brasil, para resolver en 1972 sus disputas en torno a sus derechos sobre las aguas del río Paraná (McIntyre, Abril 2010: 1.1).

La Declaración de Montevideo suscrita en el año 1933 hace suya esta doctrina y establece que los estados tienen el derecho exclusivo a explotar la porción de un río contiguo o sucesivo en medio de su jurisdicción, condicionado a la necesidad de no causar daño al igual derecho debido al estado vecino sobre la porción de agua que se encuentra bajo su jurisdicción.

Este principio, además, ha sido recogido en otras regiones del orbe. Adhirieron a esta concepción los países que comparten las aguas del río Jordán y sus tributarios. También adhirió Estados Unidos en el Tratado de límites suscrito con Canadá en 1909, donde fue flexibilizado el alcance de la doctrina Harmon, según ya señalamos. El principio que ahí fue establecido determina: primero,

que ninguno de los países podría hacer desvíos u obstrucciones que pudieran causar daño en el otro sin su consentimiento; y, segundo, que a cada uno de los países se les reconozca una equitativa porción de agua para riego (McIntyre, Abril 2010: 1.1).

La jurisprudencia internacional ha aceptado casi unánimemente esta doctrina. Algunos casos emblemáticos son el arbitraje en el caso del Lago Lanós entre España y Francia y el fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso Gabčíkovo – Nagymaros entre Checoslovaquia/ Eslovaquia y Hungría. La Suprema Corte Federal de Estados Unidos ha aplicado el principio para resolver diversas disputas entre los estados federales sobre aguas compartidas.¹⁷ En la misma línea se han pronunciado otras Cortes Federales y Nacionales pertenecientes a países europeos¹⁸. (McIntyre, Abril 2010: 1.1).

d. Comunidad de intereses

Recientemente ha surgido el concepto de comunidad de intereses y o de gestión. Esta concepción concibe el río como una cuenca hidrológica que debe ser manejada de manera integral como una unidad económica, social, cultural y ambiental, sin tomar en cuenta las fronteras políticas de los estados.

La comunidad de intereses establece el reparto equitativo del agua a través de programas de cooperación basados en la buena fe y en las relaciones de buena vecindad que deben existir entre los estados. Se considera al agua como un regalo de la naturaleza para beneficio de todo el género humano y no como una propiedad privada que prive del derecho de su uso a otros.

Con esta concepción de comunidad de intereses, se ha logrado llegar a establecer un cuerpo de normas sobre el uso del agua que

17 Kansas c. Colorado, 206 US 46 1907; Wyoming c. Colorado, 259 US 419 1922; New Jersey c. New York, 283 US 336 1931; Washington c. Oregon, 297 US 517 1936, citado por McIntyre, Abril 2010.

18 Württemberg and Prussia v. Baden, 116 Entscheidungen Des Reichsgerichts in Zivilsachen, (1927) Appendix, at 18, 4 Annual Digest of Public International Law Cases 1927-28 (1931), No. 86, at 128; Société énergie électrique du littoral méditerranéen v. Compagnie imprese elettriche liguri, 64 Il Foro Italiano, Part 1, at 1036 (1939), 9 Annual Digest of Public International Law Cases 1938-40 (1942), No. 47, at 120. See further, Lipper, supra, n., at 30-32. citado por McIntyre, Abril 2010.

comparten dos o más estados, el que es establecido a través de acuerdos entre los estados ribereños. Debemos consignar, sin embargo, que la teoría de la comunidad de intereses es más bien una forma de gestión del agua más que un principio normativo de derecho internacional.

Este mecanismo fue recogido en el Plan de Acción para el Medio Ambiente Humano adoptado en el año 1972 en Estocolmo, conferencia que instó por la conformación de una Comisión de estados ribereños u otro mecanismo apropiado para la cooperación entre los estados interesados en pro de la gestión de los recursos de agua comunes; y, además, estableció un número de principios en base a los cuales tales comisiones debían guiar sus decisiones. En esta misma línea se pronuncia el capítulo 18 de la Agenda 21.

Existe una multiplicidad de ejemplos donde se han establecidos instancias institucionales para la gestión común de aguas compartidas, tales como:

La Comisión del Río Danubio (1948; 1990), la Comisión conjunta Internacional de Estados Unidos y Canadá (1909), La Comisión del Río Níger (1963), La Comisión Técnica Permanente para las aguas del río Nilo (1959; 1960), El Comité de Monitoreo y Coordinación Intergubernamental del Río Zambezi (1987), el Comité de Coordinación Intergubernamental de la Cuenca del Río Plata (1969; 1974) y El Consejo de Cooperación de la Amazonía (1978).

La ONU ha identificado un centenar de comisiones bilaterales para la gestión común de cursos de agua internacionales.¹⁹ (McIntyre, Abril 2010: 1.1), entre éstas destaca las Comisiones creadas por Perú y Bolivia para la gestión del Sistema Hídrico Titicaca – Desaguadero – Poopó – Salar de Coipasa (1955, 1957, 1987, 1992), que derivan en el establecimiento de la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (1996)

19 En abril de 1979, Naciones Unidas identificó 99 Comisiones Bipartitas para la gestión común de aguas compartidas: 48 en Europa, 23 en las América, 10 en África y 9 en Asia. (McIntyre [McCaffrey 2001], Abril 2010: 1.1).

2.2.2. Principios y normas regulatorias

El desarrollo del derecho internacional de aguas compartidas evidencia que no existe un marco jurídico único aplicable de modo estándar a todos los sistemas hidrográficos y ríos transfronterizos. Cada uno tiene sus propias características geográficas, socio - culturales y ambientales. Además, los países ribereños a estos sistemas hidrográficos transfronterizos presentan características económicas, socio - culturales y políticas distintas. Estas circunstancias derivan en una gran diversidad de marcos regulatorios y soluciones alternativas para resolver las disputas y abordar los desafíos que impone la gestión de los recursos transfronterizos. (Querol, 2003)

Sin embargo, y a pesar de esta diversidad, existen ciertos principios de derecho internacional aplicables al uso y aprovechamiento de los ríos y a la resolución de los conflictos que deriven del ejercicio de estos derechos por parte de los estados ribereños. Dicho principios, como ha sido señalado, han ido cristalizando en normas y principios de derecho consuetudinario, cuyo contenido normativo será analizado en este acápite.

Como hemos señalado reiteradamente en este documento, a pesar de la falta de tratado internacionales multilaterales que regulen la materia y la frustración del proceso codificador, es posible deducir algunas normas de carácter general que emanan de la práctica de los estados, la jurisprudencia internacional y de las resoluciones que dictan los organismos internacionales y las instituciones científicas sobre el uso y aprovechamiento de los cursos de agua internacionales, a saber:

- Obligación de no causar un perjuicio apreciable
- Derecho al uso equitativo y razonable de las aguas
- Obligación de comunicar a otros estados los proyectos de obras o trabajos hidráulicos a ser realizados
- Prioridad a la protección ambiental en el Derechos Internacional que regula los cursos de agua internacionales

a. Obligación de no causar un perjuicio apreciable

La calidad de las aguas, su cantidad o su caudal pueden verse alterados por la actividad de determinado estado. Estas variaciones

pueden redundar negativamente tanto en el estado localizado aguas abajo, como en aquél que se encuentra aguas arriba. El principio general de buena fe, habida consideración de estas circunstancias, impone a los estados ribereños el deber de utilizar su territorio y los recursos que allí guarnecen de tal manera que no cause un perjuicio al estado vecino.

Este principio está contemplado en los siguientes instrumentos: Acuerdo entre Chile y Bolivia en relación al río Mauri y Lauca (1921); Declaración de Asunción sobre aprovechamiento de ríos internacionales (1971); Tratado entre Argentina y Chile “Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrográficas” (1971); y, Tratado entre Argentina y Uruguay (1975).

El compromiso asumido por el Estado Chileno en 1921 fue no causar daños significativos a Bolivia o afectar sus intereses como estado ribereño localizado aguas abajo (McIntyre, abril 2010: 1.1). Asimismo, el acuerdo suscrito entre Chile y Argentina en 1971 sobre recursos hídricos compartidos reconoce expresamente las reglas generales de derecho internacional para gobernar la utilización de los cursos de agua común a ambos países, disponiendo que el aprovechamiento de los recursos hídricos en el territorio de una de las partes, pertenecientes a una cuenca común, no deberá causar perjuicios razonables a los recursos hídricos compartidos, a la cuenca común o al medio ambiente²⁰.

b. Derecho al uso equitativo y razonable de las aguas

El principio de la utilización equitativa y razonable de los cursos de agua es reconocido como principio rector del derecho internacional de aguas transfronterizas. Este principio está relacionado con el principio de buena vecindad, la obligación de ejercer los derechos de buena fe y la prohibición de abusar de los derechos (Fuentes, 1998).

El principio del uso equitativo y razonable de las aguas internacionales ha recibido un soporte consistente en la jurisprudencia internacional, de modo tal que no se conocen casos en los cuales se

20 Artículo 1.

hubiera rechazado, cuando ha sido planteado como argumento *ad litem* en las reclamaciones de las partes.

Esta posición jurisprudencial, como señalamos al abordar la teoría de la soberanía territorial restringida, quedó establecida en el arbitraje del Lago Lanós y en la sentencia de la CIJ para el caso Gabčíkovo – Nagymaros y, además, ha sido adoptada como eje central de la Convención de Naciones Unidas para el uso de las aguas transfronterizas con fines distintos de la Navegación del año 1997. (McIntyre, Abril 2010: 1.1)

Sin embargo, persisten complejos dilemas jurídicos que deben ser abordados para dilucidar los criterios o factores que sustentan a nivel normativo el principio de utilización equitativa de los cursos de agua internacional.

Ximena Fuentes, argumenta que el grado de relevancia de estos factores es un tópico jurídico en disputa y precisa que el peso relativo de los mismos en el establecimiento de un régimen equitativo para la utilización de los cursos de agua internacional varía caso a caso. Sin embargo, la misma autora asume que las evidencias jurídicas que emanan de la práctica de los Estados, las decisiones de los tribunales internacionales, de las cortes domésticas, del trabajo de los órganos internacionales (ADI y CDI) e incluso la experiencia acumulada en casos de delimitación marítima, permiten establecer criterios y consecuentemente identificar ciertas directrices que los estados y los tribunales deberían seguir cuando aplican el principio del uso equitativo y razonable de las aguas. (Fuentes, 1998)

Una fuente de la que emanan los referidos criterios y directrices son las Reglas de Helsinki de 1966. Estas proporcionan una lista no exhaustiva de los factores que se deben tener en cuenta para aplicar el principio del uso equitativo y razonable de las aguas, los que reseñamos a continuación:

- Factores naturales (geografía del lugar, clima, etc.).
- Factores históricos (utilizaciones anteriores realizadas en el río, principalmente aquellas que se han prolongado en el tiempo hasta su aplicación al caso específico)

- Necesidades socio-económicas de los estados interesados, así como la capacidad de cada uno para encontrar recursos de sustitución.

Conforme a este principio, los estados gozan de un derecho de igual acceso a los beneficios que puedan derivarse del aprovechamiento de los cursos de agua. Ello no significa, sin embargo, que el derecho de participación será idéntico para cada país. Equidad no es sinónimo de igualdad. Se trata de que todos los estados participen de los beneficios en una proporción razonable, para que cada uno de ellos pueda satisfacer sus respectivas necesidades (Fuentes, 1998).

Acorde a lo expuesto, tenemos que equidad es un componente esencial del principio de utilización equitativa y, por tanto, es esencial dilucidar su sentido y alcance. Seguiremos a este respecto la reflexión de Ximena Fuentes.

El derecho acepta la equidad *infra legem*, esto es la equidad según la ley. Aquella que remite a la equidad interpretativa que es autorizada por delegación legislativa. A partir de esta concepción de equidad, el juez tiene una facultad reglada para aplicar su valoración jurídica al caso concreto. Esta posición ha sido adoptada por las cortes internacionales, siendo un caso emblemático la disputa fronteriza entre Burkina Faso y la República de Mali, 1986.

La equidad *infra legem* puede ser usada como criterio de interpretación para adaptar la ley a los hechos del caso específico que el tribunal está llamado a resolver. Otras concepciones de equidad amplían la discrecionalidad judicial, este es el caso de la equidad *praeter legem* que permite llenar vacíos legales y, asimismo, de la equidad *contra legem* que puede ser esgrimida por el juzgador como razón para rehusar la aplicación de leyes injustas. La posición mayoritaria opta por una concepción de equidad *infra legem* para aplicarla al principio en estudio. No obstante, se observa la emergencia de una categoría alternativa de equidad, conocida como *ex aequo et bono equity*²¹. Esta categoría sirve de base al juzgamiento como si fuera fuente del derecho. En base a este criterio de equidad el juez

21 La expresión se traduce como "De acuerdo con lo correcto y lo bueno, o desde la equidad y la conciencia". Alude al poder de los jueces de dar una solución a un caso

resuelve de acuerdo a su particular noción de fe y justicia en el caso particular. (Fuentes, 1998)

Ximena Fuentes, analizando el concepto de equidad, argumenta que su inclusión en el principio de utilización equitativa de cursos de agua internacional no autoriza la aplicación de este último criterio de equidad *ex aequo et bono equity*. En su opinión, este criterio no está considerado en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Lo único permitido concluye es la función correctiva del principio en su concepción *infra legem*, conforme ha sido establecido por la jurisprudencia. (Fuentes, 1998)

Fuentes nos alerta que otros autores, y cita a Lauterpacht, han advertido sobre los riesgos que para la seguridad jurídica entraña un concepto que carece de un contenido normativo identificable objetivamente, el cual puede cambiar acorde a la situación de hecho que está llamado a dirimir. Este riesgo en opinión de Lauterpacht se da aún aplicando una concepción de equidad restringida como la *infra legem* (Fuentes, 1998). La postura del Lauterpacht parece ser extrema, es nuestra opinión de que un mínimo jurídico exige la aplicación al menos del principio de *equidad infra legem*.

Conforme a esta directriz el principio de la utilización equitativa debería asegurar que todos los factores relevantes sean tomados en cuenta en el proceso de establecer un régimen equitativo para la utilización de los cursos de agua internacional. Para la prosecución de este fin se requiere que el juez justifique el grado de relevancia que poseen los criterios seleccionados, lo que dota de uniformidad y previsibilidad a la decisión. Así se garantiza que la relevancia asignada al criterio que sustenta la decisión no dependa de la arbitrariedad del tomador de decisiones, sino que se imponga por su razonabilidad y consistencia con el contexto legal (*equidad infra legem*).

Esta posición se siguió en el caso de la delimitación de la Plataforma Continental del Mar del Norte (1969) entre la República Federal de Alemania y Dinamarca, por una parte, y entre la República Federal de Alemania y los Países Bajos, por la otra. La

particular utilizando la legislación que consideran más justa y apropiada para dicho caso.

Corte determinó la aplicación de un principio de equidad tomando en cuenta todas las circunstancias relevantes del caso. En el caso fue resuelto que no se aplica la equidad como una materia de justicia abstracta, cuyo concepto está fuera del derecho, sino que específicamente como una regla de derecho la cual en si misma requiere de la aplicación de los principios de equidad para su adecuada interpretación.²²

El juzgador, entonces, está conminado a seleccionar el principio de equidad y las circunstancias relevantes aplicables a la resolución del caso en cuestión. En el caso en análisis los factores relevantes estaban relacionados con el concepto de plataforma continental, es decir factores naturales (geología, geografía y recursos naturales de la plataforma continental) y, asimismo, el grado de proporcionalidad entre la extensión de la plataforma continental y la dimensión de la respectiva línea de costa²³.

22 Corte Internacional de Justicia (CIJ 1969)

Los principios y reglas del derecho internacional aplicable a la delimitación de las áreas de plataforma continental en el Mar del Norte, que pertenecen a cada una de las Partes más allá del límite fijado en los acuerdos del 1 de diciembre de 1964 y el 9 de junio de 1965, respectivamente, son los siguientes:

La delimitación debe efectuarse por acuerdo de conformidad con principios equitativos y tomando en cuenta todas las circunstancias relevantes, de tal manera de dejar para cada Parte el máximo de aquellas partes de la plataforma continental que constituye una prolongación natural de su territorio dentro y bajo el mar, sin que se introduzca en la prolongación natural del territorio terrestre del otro; si, por aplicación del subpárrafo precedente, la delimitación dejara a cada Partes áreas que se superpongan, éstas se dividirán entre ellas en la proporción que acuerden y, a falta de acuerdo, en iguales partes, a menos que ellas acuerden un régimen de jurisdicción, uso y explotación compartido para las zonas que se superpongan o para cualquiera parte de ellas. (Traducción Ximena Fuentes. Disponible en: <https://www.u-cursos.cl/derecho/2010/1/D129A0314/3/material.../272385>)

23 Durante el desarrollo de las negociaciones, los factores que deben tomarse en cuenta incluyen:

1. la configuración general de las costas de las Partes, como también la presencia de cualquier característica especial o inusual.
2. la estructura física y geológica, y los recursos naturales de la plataforma continental en cuestión, en la medida que esta información sea conocida y fácil de verificar;

En síntesis, el camino para resguardar la aplicación del principio de equidad en el marco de la ley es enfatizando su rol correctivo y, al mismo tiempo, los aspectos estructurales del concepto. Conforme a estos últimos los criterios pueden ser aplicados de un caso a otro, permitiendo relevar la pertinencia de diferentes factores. Desde esta perspectiva, entonces, el criterio estructural es más bien normativo y no solo correctivo. (Fuentes, 1998)

El proceso de aplicación del principio de uso equitativo y razonable de las aguas requiere, entonces, que el establecimiento de la relevancia de los diversos factores sea consistente con el contexto legal en el cual el principio ha sido establecido.

Estos factores son el resultado del desarrollo histórico del principio de uso equitativo y así han sido recogidos en la Convención de Naciones Unidas de 1997²⁴ (McIntyre, Abril 2010: 1.2):

- Los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales;
- Las necesidades económicas y sociales de los estados del curso de agua de que se trate;
- La población que depende del curso de agua en cada estado del curso de agua;
- 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;
- Los usos actuales y potenciales del curso de agua;
- 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;

3. el elemento de un grado razonable de proporcionalidad que una delimitación llevada a cabo de acuerdo con principios equitativos debería establecer entre la superficie de plataforma continental que se otorgue a cada Estado y el largo de su costa, medida de acuerdo con la dirección general de la costa, tomando en cuenta para estos efectos cualquier otra delimitación de la plataforma continental, existente o futura, entre Estados adyacentes de la misma región. (Traducción Ximena Fuentes. Disponible en: <https://www.u-cursos.cl/derecho/2010/1/D129A0314/3/material.../272385>)

24 Artículo 6, Convención ONU de 1997.

- La existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto.

Las necesidades económicas de los estados implicados y, en particular, el factor de dependencia económica permiten aplicar principios de justicia distributiva para ponderar el uso equitativo y razonable. Este criterio ha sido aplicado en el caso relativo a la delimitación de la frontera marítima entre Canadá y Estado Unidos el Golfo de Maine, Delimitación marítima entre Dinamarca y Noruega de la zona ubicada entre Goenlandia y Jan Mayen, Caso relativo a la controversia fronteriza entre Bunkina Fao con República de Mali y en el Tratado de Límites Chile con Argentina del año 1902.

En el caso del Golfo de Maine, la CIJ tomó en cuenta la dependencia económica de las comunidades costeras sobre los recursos del área como un factor auxiliar para delimitar equitativamente el territorio. La Corte consideró como segundo criterio, si la delimitación trazada podría generar efectos catastróficos en el sistema de vida y costumbres y el bienestar económico de población que habita las zonas costeras de los estados partes. También incorporó a la decisión el factor económico reconociendo la significación de los recursos naturales existentes en el área que iba a ser delimitada (McIntyre, Abril 2010: 1.2)

En un caso relativo a la demarcación de la plataforma continental entre Túnez y Libia, la CIJ determinó que la presencia de petróleo podría ser un factor relevante para considerar en la aplicación del principio de delimitación equitativa. Similar resolución adoptó la CIJ en el caso de la delimitación de la plataforma continental entre los estados de Libia y Malta, donde estimó que los recursos naturales existentes en la plataforma continental disputada podría constituir un factor relevante a ser considerado para la delimitación.

El caso de la delimitación de la zona comprendida entre Groenlandia y Jan Mayen amerita una precisión. Si bien en este caso la CIJ rechazó expresamente la consideración de factores socio – económicos en la delimitación, tomó en cuenta el acceso equitativo de las partes a los recursos pesqueros presentes en el área. (McIntyre, Abril 2010: 1.2)

Es este principio distributivo que ha desarrollado la jurisprudencia internacional en lo que refiere a las necesidades económicas, el que estructura el factor de necesidad relacionados con el uso de las aguas de los cursos de agua internacional y que orientan el establecimiento del principio de equidad en un régimen de uso equitativo y razonable para cursos de agua internacional.

El principio posee características cuyo contenido normativo está determinado precisamente por sus implicancias distributivas, las que sirven de contexto legal para desarrollar una nueva categoría de equidad, en donde la activación de un resultado equitativo es la consecuencia de un proceso estructurado de ponderación y balance de criterios o factores relevantes como son los identificados por el artículo 6 de la Convención de 1997, los que permiten asegurar la justicia distributiva en la división de las aguas compartidas entre estados y la solución de disputas que conciernen el uso de recursos hídricos transfronterizos.

g. Obligación de comunicar a otros estados los proyectos de obras o trabajos hidráulicos a ser realizados

La regla del uso equitativo y razonable se encuentra presente en la práctica convencional, tanto para aprovechamientos de ríos sucesivos, como en aquellos casos en que por razones económicas o técnicas, dos estados acuerdan la construcción de una única central hidroeléctrica.

Así lo señala expresamente Ximena Fuentes, cuando precisa que la regla general del uso razonable y equitativo de los cursos de agua internacionales se aplica para la coordinación de los aprovechamientos hidroeléctricos en cascada, en donde los estados pueden acordar el régimen de operación de los embalses, o convenir que en el territorio de un estado se construyan presas de almacenamiento y regulación, mientras que en el territorio del otro se generará la electricidad. (Fuentes, 1998)

Este régimen, en la práctica, ha derivado en algunas obligaciones específicas a los estados, cuales son:

1. La necesidad del consentimiento previo: Los estados suelen indicar en los tratados que suscriben con sus vecinos las condiciones que deberán reunir las obras hidráulicas que cada uno puede llevar a cabo en los ríos transfronterizos. Algunos de estos acuerdos disponen que si un Estado desea realizar una obra hidráulica, deberá contar previamente con el consentimiento del otro Estado. Este consentimiento previo opera como una especie de veto entre los ribereños. Para que tal obligación jurídica exista, la misma debe encontrarse expresamente estipulada en un instrumento convencional.
2. La comunicación previa: La práctica convencional más generalizada consiste en establecer la prohibición de emprender, sin el consentimiento previo de otro estado, obras o trabajos que pudiesen afectar de manera apreciable el territorio de este último. Por el contrario, el estado que desea emprender una obra o trabajo que no ha de causar un perjuicio apreciable, no necesita consentimiento previo. Ahora bien, un estado podrá determinar si una obra proyectada habrá de causarle o no un perjuicio apreciable y si la misma se ajusta al uso equitativo y razonable de dicho curso de agua en la medida en que cuente con la debida información.

h. Prioridad a la protección ambiental en el Derecho Internacional aplicable a los cursos de agua internacionales

Paralelamente al desarrollo del derecho de agua sobre sistemas hídrico y cuerpos de agua transfronterizos en el Derecho Internacional se ha generado un desarrollo normativo en la línea de reconocer el derecho al agua como un derecho humano y otorgar protecciones ambientales a los cursos de agua para asegurar el uso sustentable de los recursos.

La discusión en relación al derecho humano al agua comenzó en la década de 1970, específicamente en el año 1972, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que tuvo lugar en Estocolmo, Suecia, ocasión en la que se identificó el agua como uno de los recursos naturales que debía ser objeto de una

protección especial por el ordenamiento jurídico a fin de garantizar su uso sustentable por parte de las generaciones actuales y futuras.²⁵

En 1977, la ONU se pronunció sobre este mismo punto en la Conferencia sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata, Argentina.²⁶ Posteriormente, en el año 1992, en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) que tuvo lugar en Dublín, Irlanda, se constató que la escasez y el uso abusivo del agua dulce planteaban una creciente y seria amenaza para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

La CIAMA estableció cuatro principios que reflejan la preocupación sobre el impacto ambiental y social de los sistemas acuíferos. La declaración, sin embargo, relevó el valor económico del agua e instó porque sea regulada como un bien económico para asegurar un uso eficiente de las agua y evitar el derroche. (Barlow, 2009)

Los principios establecidos por la Conferencia de Dublín, son los siguientes:

Principio 1: El agua fresca es un recurso finito y vulnerable, esencial para la vida, el desarrollo y el medio ambiente, por lo que su tratamiento debe ser “holístico”, es decir, vinculando el desarrollo económico y social con la protección de los ecosistemas naturales.

Principio 2: El manejo y desarrollo del agua debe basarse en consideraciones participativas a todo nivel: consumidores, planificadores y tomadores de decisiones políticas.

Principio 3: Las mujeres deben jugar un papel principal en la previsión, manejo y salvaguarda del agua, ya que muy pocas veces son tomadas en cuenta en acuerdos institucionales para el desarrollo y manejo de recursos acuíferos.

Principio 4: El agua tiene un valor económico y debe ser reconocido como un bien económico. Por lo tanto es vital reconocer

25 Principio 2, Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, 16 de junio de 1972, U.N. Doc. A/CONF.48/14 Rev.1, Nº de venta: E.73.II.A.14 (1973); reimpresso en 11 I.L.M. 1416 (1972), (<http://www.ecoportall.net/content/views/full/11994>).

26 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, 14 al 25 de marzo de 1977. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.77.II.A.12.

el derecho básico de todo ser humano de tener acceso al agua limpia.

Estos cuatro principios quedaron contenidos en el plan de acción de la Conferencia de Dublín, que asimismo preparó un proyecto de documento que fue presentado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. En la Conferencia de Río de Janeiro se adoptó la Agenda 21, que es un plan de acción amplio a ser tomado en cuenta de manera global, nacional y local, por parte de las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, gobiernos y grupos internacionales, en cada área de la actividad humana que impacta el medio ambiente. La Agenda 21 estableció un derecho preferente para el aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos con vistas a satisfacer las necesidades básicas y a otorgar protección a los ecosistemas, que quedó establecido en el Capítulo 18.²⁷

El Capítulo 18 de la Agenda 21 establece el desarrollo sustentable y el manejo racional de los recursos de agua fresca y señala que el agua es necesaria en todos los aspectos de la vida, por lo que se debe asegurar que se mantenga un adecuado abastecimiento de agua de buena calidad para la población mundial, preservando la función hidrológica, biológica y química de los ecosistemas y adaptando las actividades humanas a las capacidades naturales disponibles del vital líquido.

Varias reuniones internacionales celebradas poco después recomendaron observar cabalmente estas disposiciones, como lo fueron la segunda (1994) y sexta (1998) sesiones de la Comisión sobre Desarrollo Sustentable; el Informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre Aspectos Estratégicos para el Manejo de Agua Fresca, celebrada en Harare en 1996; la Declaración del Milenio para el Desarrollo del año 2000, que incluye como uno de sus objetivos, el acceso seguro al agua potable; la XIX Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas para revisar la obser-

27 Capítulo 18: "Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: Aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce".

vancia de la Agenda 21 (1997) y en el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, celebrada en 2002, en la que, entre otros puntos, se establece que para el año 2015 la mitad de la población no tendrá acceso seguro al agua potable, se invita a combatir la desertificación y mitigar los efectos de las sequías e inundaciones, desarrollar un manejo integral y eficiente de los recursos del agua para 2005, con apoyo a los países en desarrollo y a las economías en transición.

Siguiendo este debate el Secretario General de la ONU Kofi Annan promovió una iniciativa específica en relación al “agua, energía, salud, agricultura y biodiversidad” (WEHAB por sus siglas en inglés), cuyas conclusiones y directrices fueron presentadas para fortalecer las acciones en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable celebrada en Johannesburgo el año 2004. La iniciativa consistió en una serie de discusiones y diálogos interactivos entre gobiernos y la Cumbre Mundial, que en síntesis resolvió observar completamente las recomendaciones contenidas en la Agenda 21.

Como reconocimiento a la importancia que tienen los recursos acuíferos para el desarrollo sustentable, la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamó el 2003 como Año Internacional del Agua y la década del 2005 al 2015 como Década Internacional para la Acción: “Agua para la Vida”, iniciándose el 22 de marzo de 2005, Día Mundial del Agua.

En el marco de esta discusión, diversas instancias internacionales, como la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, en el año 1993, la Asociación Mundial para el Agua (*Global Water Partnership*, GWP, por sus siglas en inglés),²⁸ y particularmente las Naciones Unidas a través del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales,²⁹ han avanzado en la perspectiva de recono-

28 La Asociación Mundial para el Agua (GWP), creada en 1996, tiene por misión proveer soporte político-técnico a los países del mundo para la gestión integrada de los recursos hídricos (Peña y Solanes, 2003).

29 En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 28 a 45, se dispone que la aplicación de los derechos establecidos en estos tratados internacionales sea supervisada por el Comité de Derechos Humanos. Sin embargo, solo 45 Estados han adherido a la declaración contenida en el artículo 41 del Pacto, que establece la com-

cer el derecho al agua como derecho humano y sentar sus bases normativas. La Conferencia de Viena incorporó la dimensión de los derechos humanos y reconoció que el derecho al agua se sustentaba en el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Consecuencialmente, la Organización de Naciones Unidas ha reconocido que el derecho al agua es un derecho económico, social y cultural que debe ser garantizado al amparo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PDESC) de 1966.

Existe consenso acerca de la protección preferente de los derechos indígenas al agua, para asegurar el acceso de las comunidades indígenas al agua para consumo humano y, especialmente, para asegurar la sustentabilidad de los ecosistemas indígenas de los cuales dependen sus modelos productivos. Siguiendo esta tendencia el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que instaura el pacto (PDESC), en el año 2002, estableció expresamente la relación entre derechos humanos y agua, y otorgó reconocimiento expreso al derecho al agua de Pueblos Indígenas, adoptando una Observación General sindicada con el N° 15, la que se sustenta en lo dispuesto por los artículos 11 y 12 del PDESC.

Finalmente el presente año 2010 la ONU, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, adoptó una resolución que reconoce el derecho humano al agua y el saneamiento (A/64/L.63/Rev.1), circunscrito al derecho al agua potable y el saneamiento, declarando que éstos constituyen un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

No obstante, este desarrollo normativo, existe un arduo debate en el derecho internacional en torno, principalmente, al estatus legal de las normas y principios sobre medio ambiente. Mayoritariamente la doctrina se ha inclinado por considerar que estas normas no califican como costumbre internacional y, por el contrario, se les ha asignado el carácter de normas declarativas (soft law). Existe consenso, sin embargo, que estas normas tienen un importante rol que jugar en término de su cumplimiento voluntario por los estados

petencia del Comité de Derechos Humanos (que entró en vigor el 28 de marzo de 1979).

y, asimismo, en el marco de negociaciones bilaterales y multilaterales. (McIntyre, Abril 2010)

En el marco de dichas negociaciones, las normas medio ambientales juegan un importante rol, proveyendo de estándares que sirven de base para evaluar la acción de los estados en los cursos de aguas internacionales y, al mismo tiempo, establecer un sistema de principios que al introducirse a los tratados y acuerdos entre los países vayan paulatinamente cristalizando en costumbre internacional.

Además, estas normas sin lugar a dudas pueden jugar un rol significativo para coadyuvar a la interpretación de las reglas y principios contenidos en la Convención de 1977. (McIntyre, 2010)

Cabe consignar que la sistematización efectuada por la CDI que sirvió de antecedente a la Convención, dejó en evidencia que hay principios de derecho internacional que podrían ser aplicado a la preservación y protección de los cursos de agua internacional en ausencia de acuerdos bilaterales y multilaterales. (McIntyre, 2010)

Analizamos a continuación aquellos principios que tienen mayor soporte en la práctica de los estados y organismos internacionales.

Obligación de prevenir polución transfronteriza. Este principio impone a los estados la obligación de tener en cuenta el impacto que las actividades desarrolladas en los territorios bajo su jurisdicción pueden tener sobre el medio ambiente situado más allá de sus fronteras, debiendo adoptar las medidas necesarias para prevenir la polución transfronteriza de los ecosistemas compartidos. Este principio se sustenta, a su vez, en los principios de buena fe y debida diligencia.

Diversos autores, concluyen que esta obligación constituye costumbre internacional³⁰ y han determinado que el contenido

30 A Kiss and D. Shelton, *International Environmental Law* (1991), at 130; P. Sands, *Principles of International Environmental Law* (1995), at 190; E. B. Weiss, S. C. McCaffrey, D. B. Magraw, P. C. Szasz and R. E. Lutz, *International Environmental Law and Policy* (1998), at 317; D. Hunter, J. Salzman and D. Zaelke, *International Environmental Law and Policy* (1998), at 345; D. Wirth, 'The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back, or Vice Versa?', (1995) 29 *Georgia Law Review* 599, at 620; R. Wolfrum, 'Purposes and Principles of International Envi-

sustantivo del principio, sustentado en la práctica de los estados, las decisiones judiciales, las múltiples declaraciones de organismos internacionales y el trabajo de la CDI, se manifiesta en las siguientes reglas:

- Los estados tienen el deber de prevenir, reducir y controlar la polución y el daño ambiental
- Tienen, además, el deber de cooperar en mitigar los riesgos ambientales y las emergencias a través de la notificación, consulta o negociación y, en los casos que fuera pertinente, por medio de la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental.

Este principio fue recogido en una multiplicidad de instrumentos internacionales y, en particular, en la Convención de 1997 de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Este instrumento impone en el artículo 7 la obligación de no causar daño y en el artículo 21 la obligación de prevenir, controlar y reducir la polución transfronteriza.

Este último precepto entiende por contaminación lo siguiente:

“... 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”³¹.

La misma norma impone a los estados la obligación de prevenir, reducir y controlar, individual o conjuntamente la contaminación de los cursos de aguas internacionales susceptible de causar daño al otro estado ribereño, a su medio ambiente, a la salud o la seguridad humanas, a la utilización de las aguas con cualquier fin útil o a los recursos vivos del acuífero.

La jurisprudencia internacional, en particular la CIJ, ha recogido este principio en el caso del Canal de Corfú, presentado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Alba-

ronmental Law’ (1990) 33 German Yearbook of International Law, 308 at 309; P. Birnie and A. Boyle, *International Law and the Environment*, (O.U.P., Oxford, 1992), at 89; Citados por McIntyre, 2010.

31 Artículo 21 Nº 1.

nia, en el caso del Lago Lanós, en el caso concerniente al proyecto Gabcikobo - Nagymaros y en la Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares (McIntyre, Abril 2010: 1.2).

Obligación de cooperar. Este principio emana de la obligación general de los estados de cooperar en la resolución de problemas internacionales cuya base legal está en el artículo primero inciso 3 de la carta de Naciones Unidas que indica que uno de los propósitos de los Naciones Unidas promover la cooperación internacional para solucionar problemas internacionales ya sean de carácter económico, social, cultural o humanitario (McIntyre, Abril 2010: 1.2)

Esta obligación de cooperar ha sido recogida en una multiplicidad de instrumentos internacionales que conciernen la protección del medio ambiente y, en particular, como señalamos en los acápites precedentes, en las Conferencia de Naciones Unidas sobre medio Ambiente (Estocolmo, Dublín y Río de Janeiro) y ha quedado consignada en el principio 19 de la Declaración de Río de Janeiro, el cual establece:

“Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe”.

Un número importante de tratados internacionales incorporan el principio de cooperación que analizamos. Destacan la Convención Africana para la protección de la Naturaleza y los Recursos Naturales (1968); El Convenio de París, o Convenio para la Prevención de la Contaminación Marina de Origen Terrestre, fue firmado en junio de 1974 y modificado por un Protocolo de Enmienda en marzo de 1986; Convención de Helsinki para la protección del mar Báltico (1974); Convención de Barcelona para la protección del mar mediterráneo con la polución (1976); La convención de la Comunidad Económica Europea (CEE) sobre la contaminación atmosférica transfronteriza de largo alcance (1979); La Convención de Dere-

cho del Mar (1982); El Acuerdo entre Canadá y Dinamarca para la cooperación relacionada con el medio ambiente marino; Acuerdo de la ASEAN (Convención Asiática) para la conservación de la naturaleza y los recursos naturales (1985); Protocolo de Kuwait concerniente a la Polución resultantes de la Exploración y Explotación de la Plataforma Continental (1988). Asimismo, un número relevante de tratados sobre aguas compartidas adoptan el principio de cooperación, tales como el caso de la Convención de Berna que establece la Comisión Internacional para la Protección del Río Rin (1963); Acuerdo concerniente al uso de las aguas en aguas de frontera entre Polonia y Rusia (1964); Tratado entre Argentina y Chile “Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrográficas” (1971); Acuerdo entre Canadá y Estados Unidos sobre la calidad de las aguas de los Grandes Lagos (1978); Artículos 8 a 19 Convención Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (1997).

La obligación general de cooperar está establecida en el artículo 8 de la Convención de 1997 antes citada. Dicho precepto dispone que el contenido sustantivo del principio de cooperación se manifiesta en dos reglas que disponen lo siguiente:

- 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.
- 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.

En la jurisprudencia de la CIJ, el principio ha sido recogido en el caso del Lago Lanós y en el caso concerniente al proyecto Gabcikobo – Nagymaros. Asimismo, ha sido recogido más recién-

temente por el Tribunal para el Derecho del Mar (ITLOS por sus siglas en inglés) en el caso de la Planta de Mox, Irlanda con Reino Unido.

Evaluación de Impacto Ambiental transfronterizos. La Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (1997), no exige instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental transfronterizos para prevenir, controlar y/o reducir la polución de las aguas internacionales.

El Principio 17 de la Declaración de Río de 1992 recomienda la realización de Evaluaciones de Impacto Ambiental, **como un instrumento nacional**³², aplicable a actividades que puedan tener impactos adversos al medio ambiente. En esta misma línea la Agenda 21, hace un llamamiento a los estados para garantizar que las decisiones susceptibles de afectar el medio ambiente estén precedidas de evaluaciones de impacto ambiental y tengan en cuenta los costos de las consecuencias ecológicas.

Sin embargo, este instrumento tal y como consigna McIntyre ha sido utilizado ampliamente en la práctica internacional, la que ha validado su eficacia, siendo adoptado en una multiplicidad de recomendaciones y declaraciones de los órganos internacionales, destacando en este punto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por su siglas en inglés) y EL Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, por sus siglas en inglés) (McIntyre, Abril 2010).

La tendencia, sin embargo, es que cuando se trata de la ejecución de proyectos o actividades que potencialmente pueden afectar aguas internacionales compartidas, particularmente proyectos en cadena, se exija una Evaluación de Impacto Ambiental. Así ha sido requerido en diversos tratados multilaterales y bilaterales, lo que va cimentando la práctica de los estados. La Convención de Helsinki

32 Las negrillas son nuestras.

adoptada por la CEE para la Protección y uso de los Cursos de Agua Transfronterizos y los Lagos Internacionales requiere expresamente este instrumento de gestión ambiental³³.

La Corte Internacional de Justicia no ha sido consistente con el requerimiento de Evaluaciones de Impacto Ambiental. Este, sin embargo, ha sido aceptado por los jueces que sostuvieron los votos de minorías en el caso por ensayos nucleares presentado por Nueva Zelanda contra Francia, quienes fundaron sus planteamientos en el principio precautorio. El principio, además, ha sido planteado como argumento *ad litem* por Nueva Zelanda en el caso citado, por Hungría en el caso Gabcikovo – Nagymaros y por Irlanda en el caso de la planta Mox.

Desarrollo Sostenible. A pesar de la emergencia del principio de Desarrollo Sostenible y su incorporación casi unánime en los instrumentos de derecho internacional sobre medio ambiente y desarrollo, el contenido sustantivo del principio sigue siendo una cuestión incierta. La expresión usualmente es utilizada en términos generales como un compromiso entre la protección de la naturaleza y el medio ambiente y los requerimientos de desarrollo económico (McIntyre, Abril 2010).

McIntyre, sostiene que a partir de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y la adopción de la Agenda 21, se incorporaron elementos sustantivos y procedimentales que activan el principio de Desarrollo Sustentable.

Los elementos sustantivos, según el autor, están establecidos en los principios 3 a 8 y 16 de la Declaración de Río e incluyen las siguientes reglas: utilización sustentable de los recursos naturales; la integración de la protección ambiental y el desarrollo económico; el derecho al desarrollo; la internacionalización de costos que implican la aplicación del principio “el que contamina paga” y la distribución equitativa de los recursos sobre la base de la equidad inter e intra generacional. (McIntyre, 2010)

33 Artículo 16.

Los elementos procedimentales del principio han sido establecidos en los principios 10 y 17 de la Declaración de Río ello incluye acceso a información ambiental; participación pública en la adopción de decisiones ambientales; e implementación de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental.

La Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (1997), establece el principio en los artículos 5 N° 1, 7, 20 y 21 constituyen base normativa para afirmar que el principio de protección ambiental implica garantizar el uso y desarrollo sustentable de las aguas (McIntyre, Abril 2010)

La jurisprudencia internacional, por su parte, ha adoptado el concepto de desarrollo sustentable para priorizar la protección ambiental de las aguas internacionales. Este concepto fue adoptado por la CIJ en el caso Gabcikovo - Nagymaros. En este caso fue discutido el derecho sustantivo de los estados ribereños a los recursos naturales. Lo más destacable, es la utilización por la CIJ del concepto de desarrollo sustentable, de lo que no había precedente en la jurisprudencia de la Corte. La decisión formalizó un cambio de paradigma, que puso en el debate las disputas respecto de la sustentabilidad y los límites que pesan sobre los estados ribereños en la utilización de los recursos; asimismo, planteó la necesidad de reconciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente y concluyó que ello es adecuadamente expresado en el concepto de “desarrollo sustentable”.

En 1977, Hungría y Checoslovaquia (posteriormente Eslovaquia) firmaron un Tratado para la Construcción y Operación del Sistema de Exclusas de Gabcikovo-Nagymaros, a lo largo del río Danubio. Las obras se iniciaron conjuntamente en 1978, sin embargo, debido a presiones internas, el gobierno húngaro decidió abandonar los trabajos en Nagymaros en octubre de 1989, aduciendo razones económicas y ambientales. Checoslovaquia protestó inmediatamente y ante el fracaso de las negociaciones, en julio de 1993, se inició un proceso ante la CIJ.

En 1991, Checoslovaquia había comenzado a desarrollar una

solución alternativa (Variante C) que incluía una derivación del Danubio en su territorio y la construcción de una presa y otras obras conexas. En respuesta, Hungría reclamó que su acceso al agua del Danubio se vería afectada por la Variante C y dio por terminado el Tratado de 1977.

El río Danubio y sus afluentes, como recursos naturales, fueron elementos centrales en este litigio. Hungría aducía que un «estado de necesidad ambiental» justificaba su decisión de suspender y abandonar las obras acordadas en el Tratado. Eslovaquia negó dicho estado de cosas y enfatizó que los únicos fundamentos para suspender y terminar un tratado se encuentran en los artículos 60 al 62 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los cuales no incluían la «necesidad ambiental».

Estas posturas fueron percibidas como un «choque» entre el derecho clásico de los tratados y las normas en desarrollo del derecho ambiental internacional y de la responsabilidad del Estado. No obstante el elaborado tratamiento de las cuestiones ambientales en la decisión de la Corte, este no fue, en estricto, un caso ambiental. Básicamente la disputa involucró cuestiones del derecho de los tratados y de la responsabilidad internacional del Estado.

En un pasaje que sin duda será citado con frecuencia, la Corte señaló que:

...está consciente que, en el campo de la protección ambiental, la vigilancia y la prevención se requieren en virtud del carácter frecuentemente irreversible de los daños al medio ambiente y por las limitaciones inherentes en el propio mecanismo de reparación de este tipo de daños.

A través de los tiempos, la humanidad ha interferido constantemente en la naturaleza, por razones económicas y de otra índole. En el pasado, ello fue realizado sin consideración alguna sobre los efectos en el medio ambiente. Gracias a nuevas perspectivas científicas y a una creciente conciencia de los riesgos para la humanidad --para presentes y futuras ge-

neraciones-- de continuar con tales intervenciones a un paso irracional y creciente, nuevas normas y estándares han sido desarrollados, dispuestos en un gran número de instrumentos durante las dos décadas pasadas. Estas nuevas normas deben ser tomadas en consideración y los nuevos estándares han de ser debidamente ponderados no sólo cuando los Estados contemplen realizar nuevas actividades, sino también cuando continúen con actividades iniciadas en el pasado. Esta necesidad de reconciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente, es adecuadamente expresada en el concepto de desarrollo sustentable.

Wilehaldo Cruz Bressant³⁴

El órgano de apelación de la Organización Mundial del Comercio también ha adoptado el concepto de desarrollo sustentable como un objetivo general de derecho internacional en el caso Camarón / Tortuga³⁵.

Equidad inter – generacional. Este principio responde a una emergente doctrina y basa en la siguiente afirmación:

“Cada generación tiene una obligación de pasar los recursos naturales y culturales del planeta no en peores condiciones que la recibió y proveer razonable acceso a las generaciones presentes sobre dicha herencia.” (Brown Weiss, 1989)

Para determinar los contenidos sustantivos de este principio han sido identificados tres reglas fundamentales:

- Conservación de opciones, lo cual requiere la conservación de diversidad de tales recursos, de modo tal de no restringir las opciones disponibles para las de las futuras generaciones

34 Disponible en: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/398/cruz.html>

35 Reclamación presentada por la India, Malasia, el Pakistán y Tailandia contra los Estados Unidos. Los informes del grupo especial y del Órgano de Apelación fueron adoptados en 1998.

- Conservación de la calidad, lo que requiere que los recursos del planeta no sean traspasado en peores condiciones que aquellas en que fueron recibidos
- Conservación de acceso, lo cual garantiza el derecho de las futuras generaciones a compartir equitativamente los beneficios de aquellos recursos recibidos de generaciones previas.

Este principio ha sido recogido principalmente en el preámbulo de numerosos instrumentos internacionales (Tratados bilaterales y multilaterales, Declaraciones y Recomendaciones), sin embargo, existe consenso en que las mismas son meramente declarativas y, por tanto, constituyen *soft law* internacional. (McIntyre, 2010: 2.1)

Común, pero diferenciada responsabilidad. Este principio tiene su origen en la Declaración de Estocolmo de 1972 y fue ratificado por la Declaración de Río de Janeiro en el año 1992. El principio releva que es inapropiado aplicar los estándares formulados en países desarrollados a países en vías de desarrollo. Sin embargo, reconocen que hay una obligación de todos los estados respecto a proteger el medio ambiente, pero al mismo tiempo permiten una implementación diferenciada de tales obligaciones en base a la diferente contribución que los estados han tenido en la generación de los problemas ambientales del planeta y las diferentes capacidades técnicas y económicas de los mismos para contribuir a su solución³⁶.

El principio se sustenta en el deber de cooperación y debida diligencia, ya analizados anteriormente. (McIntyre, 2010: 2.1)

Principio precautorio. Este principio emerge como un medio para superar el problema de incertidumbre científica que persiste acerca de los impactos ambientales de las actividades susceptibles de afectar los ecosistemas. La incertidumbre refiere a falta de evidencia acerca del o los vínculos causales entre las actividades y los impactos, los umbrales de daño en el que llega a ser significativo o irreversible, los efectos acumulativos o combinados a largo plazo de los contaminan-

36 Principio 23 de la Declaración de Estocolmo y 7 de la Declaración de Río de Janeiro.

tes y la certidumbre acerca de cuál es la metodología científica más apropiada. (McIntyre, Abril 2010: 2.1)

El principio precautorio adoptado por primera vez en el marco de las declaraciones formuladas por la Conferencia Internacional sobre la Protección del Mar del Norte durante la década de 1980, es ahora muy ampliamente utilizado en los instrumentos internacionales para la protección del medio ambiente y por lo general impone que, donde hay un riesgo potencial de graves daños ambientales, los estados deben tomar medidas para prever, prevenir o minimizar tales daños a pesar de la falta de certeza científica absoluta en cuanto a su causa, gravedad o la inevitabilidad de estos impactos. (McIntyre, Abril 2010: 2.1)

En particular, se incorporó a la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, específicamente en el Principio 15, que establece que:

“Con el fin de proteger el medio ambiente, el enfoque preventivo deberá ser aplicado por los Estados de acuerdo a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”

El órgano de apelación de la Organización Mundial del Comercio, ha incorporado el principio precautorio en el caso Carne tratada con hormonas³⁷.

Principio “El que contamina paga”. Este encuentra su primera expresión en una Recomendación de 1972 de la OCDE, pero se ha incluido, en una u otra forma en una serie de ulteriores instrumentos internacionales. Lo más significativo, sin embargo, es su incorporación en el Principio 16 de la Declaración de Río de 1992 donde se establece que:

“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos

37 Reclamación presentada por Estado Unidos y Canadá contra la Comunidad Europea y fallada el año 2008.

económicos, teniendo en cuenta el criterio de que quien contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación.”

2.3. Algunos antecedentes sobre la regulación de los Recursos Hídricos Transfronterizos Subterráneos en América

El Programa UNESCO/OEA ISARM Américas es la iniciativa regional para el hemisferio americano y su coordinación está a cargo, conjuntamente, del Programa Hidrológico Internacional (PHI) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del Departamento de Desarrollo Sostenible de la Organización de los Estados Americanos (DDS/OEA).

El programa ISARM a nivel mundial fue puesto en marcha en la 14a Sesión del

Consejo Intergubernamental del PHI de UNESCO, en junio de 2000, en cooperación con varios otros organismos, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE), la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (UNESWA) y la Asociación Internacional de Hidrogeólogos (AIH).

Su finalidad es promover el reconocimiento y el saber en relación con los recursos hídricos transfronterizos subterráneos de las Américas y fomentar la colaboración entre los países que comparten el mismo recurso, para lograr consenso sobre aspectos jurídicos, institucionales, socioeconómicos, científicos y ambientales. Otro importante objetivo del Programa ISARM Américas es la identificación de estudios de casos que revistan especial interés.

Las actividades que se han desarrollado al amparo de esta iniciativa son las siguientes:

1. Talleres de Coordinación: Desde el inicio de sus actividades, en 2003, hasta mayo de 2009 el Programa ha evaluado los acuíferos transfronterizos en el Hemisferio Occidental, con las contribuciones de una red de Coordinadores Nacionales, que representan a 24 países del hemisferio americano. Se han

realizado seis Talleres de Coordinación anteriores, los cuales tuvieron lugar en Montevideo, Uruguay, los días 24 y 25 de septiembre de 2003; en El Paso, Texas, del 10 al 12 de noviembre de 2004, en San Pablo, Brasil, entre el 30 de noviembre y el 2 de diciembre de 2005; en San Salvador, El Salvador, del 20 al 22 de noviembre de 2006; en Montreal, Canadá, del 17 al 21 de septiembre de 2007 y en Juan Dolio, República Dominicana, del 1 al 3 de diciembre de 2008.

2. **Inventario de Acuíferos Transfronterizos:** Uno de los más importantes objetivos del Programa ISARM Américas consistió en crear un Inventario de Acuíferos Transfronterizos en las Américas, de carácter exhaustivo, como recopilación de datos referentes a las características hidrogeológicas, el uso real de las aguas subterráneas transfronterizas y los aspectos jurídicos e institucionales. Según el Inventario, hasta enero de 2006 se habían identificado 68 acuíferos subterráneo transfronterizos: 29 ubicados en Sudamérica, 18 en Centroamérica, 17 en Norteamérica y 4 en el Caribe.

A pesar de esta iniciativa, no hay avances sustanciales en materia de regulación de aguas subterráneas internacionales. La discusión, sin embargo, gira en torno a adoptar los nuevos principios establecidos en el Derecho Internacional y en particular los de la Convención sobre el Derecho de los Usos No Navegables de los Cursos de Agua Internacionales de 1997. Esta cuestión es crucial pues la preservación del medio ambiente fronterizo y los cursos de aguas superficiales requiere del manejo sustentable y la protección de los acuíferos subterráneos que alimentan la cuenca.

3. Los conflictos por el agua

3.1. Antecedentes

Los conflictos por el agua, en general, son reflejo de los conflictos que genera la escasez del recurso, escasez de la que nos hablan los siguientes datos:

1. Disponibilidad de agua en el mundo. La disponibilidad de agua dulce en la tierra para consumo humano es escasa. El 97% de todo el líquido es agua salada mientras que solo el 3% es dulce. De dicha cantidad de agua dulce, la mayor parte está en los casquetes de hielo polares y en los mantos acuíferos subterráneos, fuera del alcance humano. Solamente el 3% de las reservas totales de agua dulce en la Tierra se encuentra en los ríos y lagos. La mayor porción de agua dulce disponible es agua subterránea, la cual constituye aproximadamente el 30%. (Barlow, 2009; Programa Chile, 2010; McIntyre, Abril 2010: 1.1).
2. Crecimiento Demográfico y dimensión transfronteriza de las aguas. En el año 2000 la población mundial alcanzó los 6 mil millones de habitantes. La Organización de Naciones Unidas estima que para el año 2025 la población humana mundial alcanzará aproximadamente los 8.500 millones de personas, 3.5 billones de personas estarán viviendo en países con stress hídrico. La Comisión Mundial de Represas ha estimado que la población mundial puede alcanzar un crecimiento entre 7.3 billones y 10.7 billones alrededor del año 2050. (McIntyre, abril 2010). Aproximadamente el 40% de la población mundial vive en 250 cuencas, cuyos recursos hídricos son compartidos por más de un país. El 60% de estas cuencas hidrológicas internacionales están localizadas en África y América Latina, donde se concentra la mayor cantidad de población y los mayores niveles de pobreza a nivel mundial. Estas circunstancias permiten augurar una elevada cifra de conflictos por el agua en esas regiones.
3. Sobrecarga (*stress*) y escasez de agua. Tomando como patrón las definiciones generalmente aceptadas de “escasez hídrica” y que identifica como tal 1.000 metros cúbicos de agua dulce o menos disponible para cada persona por año y “sobrecarga” de agua entre 1.000 y 17.000 mil metros cúbicos de agua disponible per cápita, tenemos que hay una situación crítica de escasez de agua dulce para consumo humano. Con estas cifras como baremo se estima que para el año 2025, más de 30 países esta-

rán imposibilitados para suministrar 1.000 metros cúbicos por persona al año, simplemente por su crecimiento demográfico. Para el mismo año el 32% de la población mundial vivirá en alguno de los 52 países con sobrecarga o escasez crónica de agua. Los países más afectados serán: Iraq y Siria en las riberas de los ríos Tigris y Eufrates; Egipto y Sudan, en la ribera del río Nilo; e, India y Bangladesh en el río Ganges (McIntyre, Abril 2010: 1.1).

4. Contaminación y deterioro de la calidad del agua. Otro factor que reduce la cantidad de agua disponible para el consumo humano es el deterioro en su calidad. La contaminación de los recursos de agua dulce, por descargas industriales, instalaciones inadecuadas de sanidad, o la intrusión de agua salada, amenaza directamente a las necesidades humanas de agua para consumo y alertan sobre la necesidad de establecer reglas de priorización para acceder a este recurso que aseguren el consumo humano por sobre los otros aprovechamientos. El incremento en el deterioro de las aguas se evidencia por las cifras de descarga de contaminantes, los que en el año 1980 alcanzaban un volumen de 1.870 kilómetros cúbicos por años y que a fines del siglo XX alcanzaron volúmenes aproximados a 2.300 kilómetros cúbicos (McIntyre, Abril 2010: 1.1)

Cuadro 1. Cuencas Transfronterizas

CONTINENTE	AGUAS TRANSFRONTERIZAS
África	59
Asia	52
Europa	73
América Latina y el Caribe	61
América del Norte	17
Oceanía	1
TOTAL	263

Fuente: Pochat (2007), elabora en base a información vigente al año 2002

3.2. Acuerdos sobre aguas transfronterizas en los países de América (Sur, Central y Norte): Alguno casos emblemáticos de aplicación de las teorías internacionales para la solución de disputas sobre aguas internacionales compartidas y los principios y normas de costumbre internacional

3.2.1. Tratado de Cooperación Amazónica, Julio 1978

Descripción de la cuenca

La cuenca del río Amazona posee una superficie total de 5.866.100 km². Esta cuenca es compartida por Brasil (3.672.600 km²), Perú (974.600 km²), Bolivia (684.400 km²), Colombia (353.000 km²), Ecuador (137.800 km²), Venezuela (38.500 km²), Guyana (5.200 km²) y Suriname (20 km²).

El Tratado de Cooperación Amazónica

El Tratado de Cooperación Amazónica fue suscrito el 3 de julio del año 1978 y entró en vigor el 12 de agosto de 1980. Adhirieron al tratado todos los estados ribereños y a la fecha es el único acuerdo multilateral vigente, los otros instrumentos suscritos para la regulación de las aguas del Amazona son de tipo bilateral.

El Tratado impone a los estados la obligación de conjugar esfuerzos para promover el desarrollo armónico de la Amazonía, de modo tal que permita una distribución equitativa de los beneficios de dicho desarrollo entre las partes contratantes.

Las partes se comprometen a promover el desarrollo conjunto de sus respectivos territorios amazónicos, la preservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales de esos territorios.

En relación con los recursos hídricos, se estipula la libertad de navegación comercial en el curso principal del Amazonas y sus afluentes internacionales y la utilización racional de dichos recursos.

Asimismo, se incentiva la investigación científica y tecnológica, en cuya instrumentación se prevé la participación de organismos internacionales.

El Tratado es paradigmático en la aplicación del principio de uso equitativo y razonable de las aguas. Al mismo tiempo, el acuerdo hace suyo los principios de cooperación y prioriza la protección ambiental del acuífero.

Órganos de cooperación y protección ambiental³⁸

Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Órgano Supremo a cargo de trazar las directivas básicas de una política común de cooperación amazónica;

Consejo de Cooperación Amazónica. Entidad integrada por diplomáticos del más alto nivel de los estados partes cuyas atribuciones son:

- Velar por el cumplimiento del objeto y fin de tratado y por el cumplimiento de las decisiones que se adopten en la reunión de ministros de RREE.
- Recomendar a los estados la conveniencia de realizar las reuniones de ministros de RREE y preparar la agenda de la reunión.
- Tomar las decisiones que se requieran para la ejecución de proyectos y estudios en el marco bilateral y unilateral.
- Adoptar sus normas de funcionamiento.

Comisiones nacionales permanentes

Estas comisiones tienen por objeto aplicar las disposiciones del Tratado y velar por el cumplimiento de las decisiones de la reunión de ministros en los territorios de los estados partes.

Organización del Tratado de Cooperación Económica

Esta instancia fue generada en virtud de un protocolo de acuerdo firmado en Caracas el 14 de diciembre de 1998. La organización tiene competencia para suscribir acuerdos con los estados partes, terceros estado u organizaciones internacionales para perfeccionar el proceso de cooperación amazónica.

Comisión Especial de Medio Ambiente de la Amazonía

En el marco de aplicación del Tratado se han generados comisiones especiales para el desarrollo de estudios y proyectos específicos en

38 Querol, 2003.

la región amazónica, siendo una de las más relevante la Comisión Especial del Medio Ambiente.

Esta Comisión tiene por objeto impulsar investigaciones ambientales en la cuenca amazónica, evaluar riesgos ambientales potenciales, prevenir el deterioro de los recursos naturales y estudiar metodologías comunes de evaluación de impacto ambiental. Asimismo, está incorporado en su mandato la misión de alizar la compatibilización de la legislación ambiental de los estados partes del Tratado.

3.2.2. Sistema Hídrico Titicaca - Desaguadero - Poopó - Salar de Coipasa.

Descripción de la cuenca

El Sistema hídrico del lago Titicaca está compuesto por el Lago Titicaca y una extensa cuenca tributaria constituida por el río Desaguadero, el lago Poopó y el salar de Coipasa.

El Lago Titicaca es un cuerpo de agua compartido entre Perú y Bolivia, situado en los departamentos de Puno en Perú y la Paz en Bolivia. Posee un volumen de agua de 930.000 millones de m³ y una superficie aproximada de 8.400 km², de los cuales 3.690 pertenecen a Bolivia. Se localiza a 3810 metros de altitud sobre el nivel del mar (msnm).

La cuenca tributaria del Lago Titicaca es de 143.900 km². La superficie de la cuenca del lago Titicaca es de 56.300 km²; la del río Desaguadero es de 29.800 km², la del lago Poopó es de 24.800 km² y la del salar de Coipasa es de 33.000 km². La cuenca del Lago Titicaca es compartida entre Perú y Bolivia, mientras que los otros acuíferos tributarios de ésta se encuentran localizados en territorio boliviano. (Querol, 2003)

Tratados y órganos de gestión del Sistema Hídrico

En Julio del año 1955 se suscribió un primer Convenio entre Bolivia y Perú para realizar estudios de base sobre el aprovechamiento de las aguas del Lago Titicaca. Dicho Convenio dispone el establecimiento de una Comisión Mixta Peruano - Boliviana.

En Febrero del año 1957, los gobiernos de Bolivia y Perú remarcaron la existencia de un condominio indivisible y exclusivo de ambos países sobre las aguas del Lago. Adoptaron, consecuentemente un plan para el estudio de las potencialidades económicas del acuífero y disponer su aprovechamiento común, sin alterar la navegabilidad, la pesca y tampoco afectar sustancialmente el volumen de agua que naturalmente posee dicho sistema hídrico.

En Julio de 1987 se estableció una Sub-Comisión Mixta para desarrollar la zona de Integración del Lago Titicaca (SUBCOMILAGO), profundizar los estudios, formular un plan director global del sistema y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional.

En Diciembre del año 1992, se creó una Entidad Binacional para la ejecución del Plan Director del Sistema.

Finalmente, en 1996 se creó la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca a cargo de gestionar el Lago como un patrimonio común de los países ribereños. Este acuerdo es particularmente relevante pues constituye un ejemplo paradigmático de la adopción de la teoría de la comunidad de intereses emergente en la práctica internacional.

Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico Titicaca – Desaguadero – Poopó – Salar de Coipasa

La Autoridad Binacional Autónoma es una entidad de derecho internacional público, con plena autonomía de decisión y gestión e el ámbito, administrativo, económico y financiero. Su competencia y organización está determinada por el estatuto de conformación suscrito por Perú y Bolivia y depende funcional y políticamente de los Ministerio de Relaciones Exteriores de ambos países. La sede de la entidad está en la ciudad de La Paz – Bolivia y la presidencia ejecutiva la ejerce Perú.

Corresponde a la Autoridad Binacional Autónoma, la gestión del agua del Sistema Hídrico en su integridad. Promover y gestionar acciones, programas y proyecto para el cumplimiento de este objetivo y armonizarlos con el Plan Global Binacional. Dictar y hacer cumplir las normas de ordenamiento, manejo, control y protección

del Sistema Hidrológico e impulsar su desarrollo sostenible. Finalmente, le corresponde estudiar, analizar y armonizar las normas legales y reglamentarias de los países ribereños en materia de recursos hídricos.

Plan Director Global Binacional para la Prevención y Control de Inundaciones y para el Aprovechamiento de los Recursos del Sistema Hídrico Lago Titicaca y afluentes

Este plan se elaboró entre los años 1991 – 1993 y comenzó a operar en el año 1995. Como su nombre lo indica, los objetivos del Plan Global son la prevención y control de inundaciones y el aprovechamiento de los recursos del Sistema Hídrico Lago Titicaca, Desaguadero, Poopó y Salar de Coiposa.

Fue este Plan Director Global el que recomendó la creación de una autoridad de cuenca y que resultó en la creación de la Autoridad Binacional Autónoma. Abordó cuestiones relacionadas con los recursos naturales, medidas de prevención y control de inundaciones, preservación del medio ambiente y conservación de biodiversidad. (Querol, 2003)

En materia de preservación del medio ambiente, y con el apoyo de la Organización de Estado Americanos (OEA), se realizaron estudios para la macro - zonificación ambiental del Sistema Hídrico. Este ordenamiento propone una distribución del espacio por usos deseable de suelo en el Sistema basado en la capacidad de soporte y vocaciones de los ecosistemas terrestres y acuáticos, zonas de protección, zonas de riego, zonas de producción rural, zonas acuáticas, zonas urbanas y zonas industriales. (Querol, 2003)

3.2.3. Cuenca del Río San Juan

Descripción de la cuenca

La cuenca del río San Juan es el Sistema hidrográfico más importante de América Central, abarca una superficie de 41.600 km² y posee una longitud de 210 kilómetros desde su nacimiento en el lago Nicaragua hasta su desembocadura en el Atlántico.

Este Sistema Hidrográfico está compuesto por diversos afluentes provenientes tanto de Nicaragua como de Costa Rica. Los principales afluentes, sin embargo, son los ríos Frio, San Carlos y Sarapiquí, todos provenientes de Costa Rica. (Querol, 2003)

Tratados y Disputas por los derechos soberanos al agua

En Abril de 1858, Costa Rica y Nicaragua suscribieron un tratado fronterizo conocido como el Tratado Cañas - Jerez. Este Tratado atribuyó la margen norte y el sumo imperio sobre las aguas del río San Juan a Nicaragua y la margen sur a Costa Rica, pero le otorgaba derechos perpetuos de navegación con objetos de comercio en un tramo del río que va tres millas de El Castillo hasta su desembocadura. En virtud de este Tratado el río San Juan pasó íntegramente a soberanía y propiedad nicaragüense, dejó de ser binacional; lo que significa que no es un río compartido por dos países. Respecto al método de delimitación, no se aplicó la regla de la distribución por la mitad que imperaba en el derecho internacional a la fecha de suscripción del tratado y tampoco se tiene en consideración que Costa Rica aporta los principales tributarios del acuífero.

En Agosto de 1914, se firmó el Tratado conocido como Bryan-Chamorro en virtud del cual Nicaragua cede a perpetuidad, y sin haber consultado previamente a los estados vecinos, los derechos de propiedad exclusiva necesarios para la construcción de un canal interoceánico por parte de Estados Unidos.

La Corte de Justicia Centroamericana declaró la validez del tratado de 1858, subrayando que el dominio que Nicaragua ejerce en el río San Juan no es absoluto ni ilimitado y aplicó la teoría de la soberanía territorial restringida para resolver la disputa.

En abril de 1940, se suscribió un nuevo acuerdo bilateral sobre canalización del río San Juan. Sin embargo, durante la década de los 80 y en el año 1994, surgieron nuevas tensiones por exigencias de visas a embarcaciones de turistas por parte de Nicaragua y captura de pescadores costarricenses.

En el año 1995 se formula un Programa Estratégico de Acción, con colaboración de PNUMA y OEA. En Octubre del año 2002, se suscribió un acuerdo de “congelamiento” de las hostilidades. No

obstante la persistencia de la controversia limítrofe, ambos estados intentaron coordinar esfuerzos para la preservación ambiental de la zona de la cuenca y la gestión integrada de sus recursos hídricos.

Sin embargo, nuevas disputas emergieron, y en el año 2005 Costa Rica presentó una demanda ante la CIJ que fue fallada el de julio de 2009. La Corte reconoció la libertad de navegación de Costa Rica por el río San Juan con fines de comercio y turismo y el derecho de los habitantes de las márgenes a utilizar el río para su traslado y el desarrollo de sus prácticas tradicionales de pesca de subsistencia. Se excluyó la reclamación de Costa Rica a la circulación de fuerzas de defensa o seguridad o de vituallas para el abastecimiento de las tropas. La Corte ratificó la soberanía de Nicaragua sobre el río y en consecuencia, su potestad de regular y controlar la navegación en el mismo, así como la exclusividad para su dragado. La sentencia obliga a las embarcaciones costarricenses a colocar la bandera nicaragüense durante su navegación por el río.

El fallo reitera la jurisprudencia de la Corte de Justicia Centroamericana en lo que respecta a la aplicación de la teoría de la soberanía territorial restringida. Al mismo tiempo, pondera como relevante los usos consuetudinarios y les otorga validez para efectos de garantizar el acceso equitativo de Costa Rica a las aguas del río para fines de navegación y acceso a los recursos naturales de uso tradicional.

Plan Estratégico de Acción para la gestión integrada de los recursos hídricos en la Cuenca del Río San Juan y su zona costera

A pesar de los conflictos generados entre Costa Rica y Nicaragua en torno a sus derechos en el río San Juan, éstos han generado consensos en relación a la protección ambiental de la cuenca, la preservación de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad. Para estos efectos, han diseñado un Plan Estratégico que comprende las cuencas del lago Nicaragua y el río San Juan y las sub - cuencas de los ríos Indio y Maíz en Nicaragua y los ríos Colorado y Tortuguero en Costa Rica.

Este plan dio lugar a un proyecto conjunto financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. El proyecto es ejecutado por los Ministerios de Medio Ambiente de ambos países y cuenta con el apoyo de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA. El órgano máximo del proyecto es el Consejo Director, integrado por las máximas autoridades de los Ministerios de Medio Ambiente de Nicaragua y Costa Rica, de los Cancilleres o sus representantes, de las asociaciones de municipios, del Director de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA, del Director de la División de Evaluación de Información de Alerta Temprana del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de los directores nacionales del proyecto. Participan en calidad de observadores el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El proyecto ha levantado cinco líneas de trabajo estratégicas (Querol, 2003):

- Generación de información básica consolidada sobre la cuenca y la consolidación de un sistema de información binacional.
- Creación de un proceso de planificación coordinado para la cuenca.
- Adopción de un proceso de participación pública con enfoque de género.
- Fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas de gestión en la cuenca.
- Formulación e implementación de actividades de educación ambiental para la incorporación de prácticas innovadoras de producción y prácticas sociales sostenibles.

3.2.4. México y Estados Unidos: los conflictos y Tratado en relación a los ríos internacionales de Tijuana, Yaqui, Colorado y Grande o Bravo del Norte.

Descripción de la cuenca

Estados Unidos y México comparten una frontera terrestre de 3.326 km. De dicha frontera 1.740 km (52%) corresponden a cuerpos de

agua, estos son: el río Tijuana, el río Colorado y el río Grande o Bravo.

El río Grande o Bravo es el más extenso. Posee una longitud de 1.450 km. Se originan en las montañas heladas de San Juan al sur oeste de Colorado y corre hasta el paso, frontera con México, y de ahí escurre 2.011 km al sur este y desemboca en el golfo de México. La superficie de la cuenca es de 457.000 km², de los cuales 226.000 km² se encuentran en México y 231.000 km² en territorio de Estados Unidos. (Querol, 2003)

Tratados y acuerdos para la asignación de las aguas transfronterizas

En mayo del año 1906, se suscribió entre los Estado Unidos y México un Tratado sobre distribución equitativa de las aguas del Río Grande para fines de riego. En este Tratado Estados Unidos asume el compromiso de proveer a México un total de 74 millones de m³/año de agua, de acuerdo a un calendario mensual. Para poder cumplir con sus obligaciones, EE.UU. construyó la presa de El Elefante.

En febrero de 1933 se suscribió el Tratado para la construcción, operación y mantenimiento del Proyecto de Rectificación del Río Grande y se adoptaron también medidas para el control de inundaciones.

En febrero del año 1944, se celebró el Tratado sobre “Utilización de las aguas de los ríos Colorado, Tijuana y Río Grande”. Ahí fue regulada la asignación de aguas y construcción, operación y mantenimiento conjunto del canal principal y presas de regulación.

La asignación de aguas en virtud del Tratado de 1944 fue la siguiente:

México: Se le asignan todas las aguas que lleguen al canal principal del Río Grande o Bravo, desde los ríos San Juan y Álamo. Se le asigna, además, la mitad del caudal del canal principal del Río Grande o Bravo debajo de la represa internacional de almacenamiento que se encuentra más abajo, siempre que dicho caudal no sea adjudicado en virtud del tratado al otro estado. También se le asigna el 2/3 del caudal que fluye al canal principal del río Gran o Bravo desde los ríos Conchos, San Diego, San

Rodrigo, Escondido y Salado el arroyo Las Vacas. Por último se le adjudica la mitad de cualquier caudal del Río Grande o Bravo que no haya sido adjudicado de otro modo.

Estados Unidos: Se le asignan todas las aguas que fluyen al canal principal del río Bravo o Grande desde los ríos Pecos, Devils, el manantial de Goodenough, los arroyos Alamito, Terlingua, San Felipe y Pinto. Además, le corresponde la mitad del caudal del canal principal del Río Grande o Bravo debajo de la represa internacional mencionada en el punto anterior, y un tercio del caudal que fluye al canal principal del río Gran o Bravo desde los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y Salado el arroyo Las Vacas, siempre que tal cantidad no se inferior, en un promedio ciclo de cinco años consecutivos, a 431.721.000 m³ anuales. Por último se le adjudica la mitad de cualquier caudal del Río Grande o Bravo que no haya sido adjudicado de otro modo.

Tal y como precisa Querol, la principal falencia del sistema convencional adoptado en el marco de los Tratados antes citados, ha sido la gestión de las aguas ante sequías la que se ha mantenido persistente en las últimas décadas. En efecto, habiéndose establecido un volumen de agua para Estados Unidos, no se previó las alteraciones en el caudal del río y su impacto en la disponibilidad de agua para México en el evento de que disminuya el caudal y Estados Unidos siga extrayendo los metros cúbicos año asignados en el Tratado. Si bien en los acuerdos se prevé una reducción proporcional de las asignaciones en caso de sequía extraordinaria, no se ha precisado el mecanismo de reducción. Esta grave problemática fue puesta de relieve en el año 2002, cuando México no pudo cumplir con sus obligaciones convencionales, disputa que fue solucionada en el seno de la Comisión Internacional de Límites y Aguas. (Querol, 2003)

Cabe precisar que los únicos instrumentos que formalizan los acuerdos entre ambos Estado Unidos y México son las Actas de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), toda vez que ninguno de los dos países ha ratificado la Convención de 1997 sobre

el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. En estas circunstancias, la regulación de las aguas compartidas a nivel bilateral se ha dado sin un marco jurídico internacional adecuado y en condiciones desiguales entre las partes concernidas.

El 28 de junio de 2002 los gobiernos de México y de Estados Unidos, en el marco de la CILA, alcanzaron un acuerdo respecto al manejo de las aguas internacionales en la vertiente del Río Bravo o Grande, de conformidad con el Tratado de 1944.

Dicho acuerdo se sustenta en la necesidad de conciliar las necesidades de abastecimiento de las comunidades fronterizas y los productores agrícolas mexicanos, con el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Tratado que vincula a los dos países en esta materia.

La fórmula de solución fue presentada por México y, según lo expresado por las partes, establece un balance entre aportaciones financieras de ambos países para estimular el manejo sustentable de la cuenca mediante la modernización de los Distritos de Riego, el impulso al uso eficiente del agua en las poblaciones fronterizas y las entregas de agua programadas a Estados Unidos en el presente año. Asimismo, se consigna, refleja un equilibrio entre las medidas a tomar en el corto plazo y la búsqueda de una solución de fondo a esta problemática, agudizada por la sequía, en el mediano y largo plazos.

Los elementos centrales de este acuerdo son los siguientes:

- México iniciará de inmediato obras de modernización hidráulica en los afluentes del Río Bravo. A la conclusión de dichas obras, nuestro país alcanzará una eficiencia del 53% en el uso del agua de la región, lo cual representa un avance significativo respecto al nivel actual de 33%. Ello permitirá garantizar las necesidades de riego de los productores agrícolas mexicanos, el suministro confiable a las poblaciones fronterizas y al propio tiempo, cumplir el Tratado de 1944 con Estados Unidos.
- Los recursos financieros aportados por México y Estados Unidos se concentrarán en los estados de Coahuila,

Chihuahua y Tamaulipas. En el caso de Coahuila, se destinarán a la realización de obras de infraestructura hidráulica en el Distrito de Riego 006 Palestina y en las unidades de riego del Estado. En el caso de Chihuahua, las inversiones serán aplicadas a lo largo del Río Conchos y en el Alto Bravo, para la modernización de los Distritos de Riego 090 del Bajo Río Conchos, 005 Delicias y 103 Río Florido. Por lo que respecta a Tamaulipas, los recursos se aplicarán en el Distrito de Riego 025 del Bajo Río Bravo.

- Para el desarrollo de estas obras el monto mínimo inicial esperado entre las aportaciones de México y Estados Unidos será de 2,100 millones de pesos en los próximos cuatro años. México invertirá 400 millones de pesos de asignaciones extraordinarias en el presente año, así como 40 millones de dólares procedentes de los dividendos del Banco de Desarrollo para América del Norte (BANDAN) a fondo perdido.
- Por su lado Estados Unidos aportará cinco millones de dólares para el desarrollo de proyectos y para el diseño de políticas de manejo de cuenca. Hará elegibles préstamos a bajas tasas de interés del BANDAN para proyectos de conservación de agua, independientemente de su localización geográfica, pero siempre que generen ahorros en el agua que fluya a la frontera. La Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos, estará de acuerdo en que la Comisión Nacional de Agua de México reoriente el financiamiento de proyectos de agua potable y de aguas residuales certificados por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) hacia proyectos de conservación de agua de México, si este último puede obtener recursos alternativos para asegurar la oportuna culminación de esos proyectos. Igualmente la EPA considerará aumentar las aportaciones al Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza por encima del nivel actual fijado de financiamiento compartido en partes iguales. Estados Unidos promoverá una reforma de

los estatutos del BANDAN, a fin de poder liberar 25 millones de dólares de su capital para México, a fondo perdido para la realización de obras hidráulicas. Igualmente Estados Unidos promoverá la aprobación de partidas presupuestales por 100 millones dólares anuales para proyectos de conservación de agua en los años fiscales 2004 y 2005, poniendo la mitad de estos recursos a disposición de México.

- Los ahorros de agua generados por la tecnificación, permitirán que cada año, México pueda recuperar, en un escenario favorable, alrededor de 100 millones de metros cúbicos, de los cuales, a su llegada al Río Bravo, dos terceras partes correspondan a México y un tercio a Estados Unidos, de conformidad con el Tratado de 1944.
- Durante el último año del Ciclo 26 en curso, México realizará una asignación contingente en garantía de las presas internacionales a Estados Unidos por un volumen de 111 millones de metros cúbicos, sujeta a los siguientes entendimientos:
 1. Las dos secciones de la Comisión Internacional de Límites y Aguas llevarán una contabilidad semanal de ingresos a las presas internacionales.
 2. El 26 de octubre del 2002 la Comisión Internacional de Límites y Aguas emitirá un reporte de los nuevos escurrimientos mexicanos hacia las presas internacionales desde la fecha de entrada en vigor de esta minuta.
 3. Si al 26 de octubre de 2002 próximo esta medición indica que los escurrimientos generados en la cuenca han repuesto estos 111 millones de metros cúbicos para México, este volumen dejará de constituir una asignación contingente y quedará definitivamente asignado a Estados Unidos. Las pérdidas por la conducción de estos volúmenes se acreditarán en beneficio de México.
 4. En caso contrario, si al 26 de octubre de 2002 próximo los escurrimientos desde México a las presas

internacionales no han sido suficientes para reponer los 111 millones de metros cúbicos antes señalados la Comisión Internacional de Límites y Aguas llevará a cabo un ajuste compensatorio a favor de México igual a la diferencia entre los 111 millones de metros cúbicos y los escurrimientos registrados.

5. Si al 26 de octubre de 2002 aun contando esta reposición, los volúmenes para México en presas internacionales no alcanzaran los 300 millones de metros cúbicos, que México necesita para el abasto de las comunidades en el Río Bravo durante los siguientes 10 meses, México recibirá el agua necesaria de Estados Unidos para mantener dicho volumen y se aplicaría lo previsto por el artículo 9 inciso f del Tratado de 1944, con el fin de que México cuente con esa cantidad de agua.

Los volúmenes contingentes asignados a Estados Unidos se repondrán con el agua generada por la modernización y tecnificación de los sistemas de riego y por los programas de uso eficiente de agua aplicados en las ciudades fronterizas de la cuenca.

Por otra parte, tal y como lo establece el Tratado, México tomará las dos terceras partes de los escurrimientos que lleguen al Río Bravo y realizará entregas a Estados Unidos por un tercio de los escurrimientos que lleguen al Río Bravo. Bajo las estimaciones de precipitación contempladas entre junio y septiembre, dichas asignaciones alcanzarían un volumen aproximado de 58 millones de metros cúbicos.

Con visión de largo plazo para atender la problemática que presenta este sistema hidrológico, los dos países acordaron instrumentar planes para el manejo de sequías, y para el manejo sustentable de la cuenca así como establecer un consejo de cuenca del Río Bravo, tendiente a su preservación, cuidado y mejoramiento, que garantiza la disponibilidad de agua para las comunidades mexicanas y los productores agrícolas nacionales.

Los acuerdos alcanzados han quedado reflejados en el Acta 308 de la CILA, de conformidad con las facultades establecidas en el Artículo 15 del Tratado de 1944.

Los dos gobiernos estiman que la cuenca y el Tratado mismo han atravesado por una delicada etapa de prueba en esta prolongada sequía. Coinciden por ello, en la necesidad de reforzar la cooperación binacional para atender este problema. Las dos partes consideran que el modelo acordado permitirá superar la problemática inmediata y, más importante aún, sentar las bases y realizar las obras que permitan alcanzar una solución duradera y de fondo a la disponibilidad y distribución de aguas en la frontera común.

Comunicado del gobierno mexicano, 29 de junio del 2002.

Disponible en:

<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=3299>

Cabe tener presente que CILA ha adoptado diversas medidas relacionadas con la calidad de las aguas compartidas, tales como: el acta 218 (de 1965), el acta 241 (de 1972) y el acta 242 (de 1973), por medio de las cuales se abordó y resolvió el problema de la salinidad del Río Colorado, que afectó el Valle de Mexicali.

Además, CILA ha suscrito recomendaciones sobre saneamiento, en especial el contenido en el Acta 261 (de 1979) que se tituló Recomendaciones para la solución de los problemas de saneamiento, con lo cual se reglamentaba propiamente lo dispuesto en el artículo 3 del Tratado de 1944. El Acta 261 otorga a CILA, atribuciones limitadas a los casos de contaminación que: “representen un riesgo a la salud y el bienestar de los habitantes de ambos lados de la frontera, o que perjudique el uso benéfico de esas aguas”.

Las aguas subterráneas, otro foco de conflicto entre Estados Unidos y México

El problema de la aguas subterráneas fronterizas de San Luis es motivo nuevas dificultades entre Estado Unidos y México. Este es el caso de Mexicali y Calexico, poblados próximos al desierto de

Yuha, los pozos del Papago, los de Nogales, y principalmente, los problemas entre Ciudad Juárez y El Paso, donde el depósito subterráneo conocido como el Bolsón Huevo, que surte agua a las dos ciudades, muestra signos de agotamiento y un creciente deterioro en la calidad de las aguas.

El potencial de conflicto se encuentra presente y se hace imperioso tomar medidas para evitar el agotamiento anticipado y la contaminación que amenaza a las aguas de esos depósitos. Esta situación que concierne diversos acuíferos subterráneos a lo largo de la frontera debe ser considerada a fin de construir un régimen jurídico internacional eficaz para regular la amplia problemática transfronteriza del manejo del agua entre México y los Estados Unidos de América.

En este contexto, CILA ha tenido que expandir su ámbito de competencia a través de la interpretación de las normas pactadas en los Tratados, y así se ha abordado temas relacionados con el manejo de las aguas del subsuelo.

El Acta 242 le confiere a la entidad atribuciones implícitas en lo que se refiere a las aguas del subsuelo o subterráneas, para supervisar la extracción o bombeo de las aguas del subsuelo en la región de San Luis, Sonora.

4. Aplicación del Marco Normativo e Institucional que regula las Cuencas Transfronterizas en el contexto normativo de la Constitución Boliviana

4.1. Potenciales del nuevo marco constitucional para abordar los objetivos antes planteados.

El constituyente boliviano incorpora en las bases fundamentales del estado y particularmente, en la definición de principios, valores y fines del estado, el de bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para vivir bien³⁹. Consecuentemente, se establece que son fines

39 Artículo 8 (II)

y funciones del estado promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, lo que incluye la conservación ambiental para el bienestar de las futuras generaciones⁴⁰. Se consagra el derecho humano al agua⁴¹ y el derecho al medio ambiente⁴². Asimismo, el derecho de las naciones y del pueblo indígena originario y campesino a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas⁴³ y el derecho a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros⁴⁴.

La Constitución consagra un capítulo específico a la protección y regulación de recursos hídricos⁴⁵. Allí se reitera que el agua constituye un derecho fundamental y que el estado debe promover el uso y acceso al agua sobre la base de los principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad⁴⁶. En materia regulatoria establece que, siendo los recursos hídricos un bien finito, vulnerable y estratégico, que a su vez cumple funciones sociales, culturales y ambientales, no puede ser objeto de apropiaciones privadas y tampoco concesionados para proveer servicios asociados a su aprovechamiento. Dispone, que los recursos hídricos estarán sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a la ley⁴⁷. Se garantiza el uso prioritario del agua para la vida y normas de protección de los recursos hídricos⁴⁸. En este marco se consagra el derecho preferente indígena para acceder a las aguas de uso tradicional y, consecuentemente, el derecho de las mismas al manejo y gestión sustentable del agua⁴⁹. Protege

40 Artículo numeral 6

41 Artículo 16 (I)

42 Artículo 33 y 34

43 Artículo 30 numeral 10

44 Artículo 30 numeral 17

45 Capítulo quinto

46 Artículo 373 (I)

47 Artículo 373 (II)

48 Artículo 374 (I)

49 Artículo 374 (II)

las aguas fósiles, glaciares, humedales, subterráneas, minerales y medicinales, entre otras, declarándolas como recursos prioritarios del estado⁵⁰. Impone al estado la obligación de desarrollar planes de uso, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de las cuencas hidrográficas⁵¹, respetando los usos y costumbres de las comunidades indígenas campesinas⁵².

En lo que refiere específicamente a las aguas transfronterizas, la Constitución dispone que todo Tratado internacional que suscriba el estado boliviano debe resguardar la soberanía nacional y priorizar el interés del estado boliviano⁵³. Le impone, además al estado, la obligación de resguardar las aguas fronterizas y transfronterizas para la conservación de la riqueza hídrica⁵⁴.

Como se observa los principales potenciales del marco constitucional están en el reconocimiento del agua como derecho humano y la consagración de un *coto de constitucionalidad* a favor de la protección de los recursos hídricos que garantice su uso sustentable, evitando su mercantilización y asegurando el equilibrio ambiental de las cuencas hidrográficas, con pleno respeto a las costumbres de las comunidades indígenas campesinas.

Estos principios, tal y como hemos señalado en este documento, constituyen la base del principio de uso equitativo y razonable de las aguas y, por tanto, un régimen de aprovechamiento que se estructura en base a estas directrices no debieran colisionar con los derechos de otros estado ribereños cuando se trata de resolver los usos de aguas compartidas. Por el contrario, éstos debieran estar contenidos en los tratados bilaterales o multilaterales u otros acuerdos constructivos entre los estado referidos a cuencas transfronterizas, incluyendo fallos o laudos arbitrales destinados a resolver disputas binacionales o multinacionales en relación a aguas internacionales.

Estos mismos criterios y principios, entonces, tienen el potencial normativo de actuar como límite a la soberanía territorial de

50 Artículo 374 (III)

51 Artículo 375 (I)

52 Artículo 375 (II)

53 Artículo 377 (I)

54 Artículo 377 (II)

los estado ribereños frente a cursos de agua transfronterizos y opera de igual modo para todos los estados concernidos, incluido Bolivia. Esto es relevante porque morigerara el principio preeminente de soberanía territorial establecido por la Constitución boliviana en relación a aguas transfronterizas y que no es sostenible en el contexto del desarrollo del derecho internacional de aguas, salvo en cuanto adhiera a la teoría de la soberanía territorial restringida que insta por una ponderación de los intereses de los estados ribereños, cautelando los derechos de usuarios tradicionales y el desarrollo sustentable.

4.2. Identificar las líneas de desarrollo legislativo que podrían adoptarse a partir del nuevo marco constitucional a la luz de los conflictos de cuencas transfronterizas

Efectuado el análisis normativo del derecho internacional de aguas y, asimismo, de casos paradigmáticos en torno a los conflictos de aguas en cuencas transfronterizas, estimamos que la forma más eficaz de prevenir conflictos de esta naturaleza está en articular esfuerzos para complementar y armonizar el desarrollo legislativo de los países de la región en materia de recursos hídricos, fronterizos y transfronterizos, asumiendo criterios comunes que eviten la colisión de intereses como consecuencia de modelos de gestión y aprovechamiento de los recursos naturales contradictorios.

Ello obviamente ocurre cuando se contraponen un modelo de gestión y aprovechamiento de recursos hídrico basado en el mercado y, consecuentemente, en la privatización de los recursos; con otro, que concibe los recursos como bienes sociales e insta por cautelar las funciones sociales, culturales y ambientales a las que naturalmente proveen dichos bienes.

Para efectos, de prevenir conflictos potenciales sugerimos adoptar algunos criterios rectores que debieran ser incorporados a las legislaciones nacionales que regulan los recursos hídricos y que en el caso boliviano ya han sido incorporados al texto constitucional, los que pasamos a exponer.

Perspectiva territorial (Identificación y regulación de los espacios territoriales para la gestión de recursos hídricos)

Los estudios desarrollados en materia de gestión de recursos hídricos muestran que la gestión del agua forma parte integral de un sistema de manejo de un territorio, entendido como un espacio geográfico en el cual se desenvuelve y se reproducen las sociedades. Ello hace indispensable analizar las particularidades de dicho territorio para definir en el plano normativo un sistema pertinente de gestión de las aguas. Estos territorios están determinados por variables históricas, ambientales, culturales, étnicas, económicas, técnicas, administrativas y políticas, que deben ser consideradas para establecer instituciones jurídico - administrativas apropiadas para la gestión integral del recurso y establecer un régimen equitativo de aprovechamiento.

Se debe además considerar que el territorio definido por el agua pone en relación a una diversidad de actores sociales (campesino, villorrios rurales, empresas, centros urbanos, etc) generando conflictos en torno a los recursos hídricos de alta complejidad socio - cultural y ambientales. Las cuencas hidrográficas andinas, fronterizas y transfronterizas, sustentan diversos pisos ecológicos de cordillera a mar, articulan territorios indígenas, espacios territoriales rurales y urbanos e incluso escurren más allá de las fronteras nacionales, regionales, provinciales y comunales generando amplias redes de integración social.

Tradicionalmente ha sido utilizado el concepto de cuenca hidrográfica para abordar las problemáticas jurídicas y socio - culturales que plantea la gestión del agua, desde una perspectiva territorial, se sugiere en cambio utilizar el enfoque de “Cuenca Social”, que nos sugiere Susan Poats, por ser más adecuado para comprender en su real dimensión los dilemas que plantea la gestión del agua y darles respuestas más eficaces y pertinentes (Poats, 2003; Yáñez y Poats, 2007). Poats, plantea que en muchas cuencas andinas ha habido, desde tiempos ancestrales, grupos humanos que han emprendido y organizado esfuerzos para conducir el agua desde sus fuentes hasta sus tierras secas, que con frecuencia están muy lejos de la cuenca

geográfica en la que esta agua normalmente fluye, situación que se mantiene hasta la actualidad.

El concepto de “Cuenca Social” define el territorio hídrico como: Espacio delimitado por los nacimientos de los cursos de agua y las zonas altas que los protegen y nutren, y se extiende hasta donde llegan las aguas “naturalmente” y hasta donde se conduce el agua por los hilos construidos por las sociedades. Se puede decir que es una composición compleja que comprende la cuenca geográfica y sus zonas de influencia, determinadas por los usuarios y usuarias del agua. Una cuenca social suele implicar un traslape de varias cuencas geográficas entrelazadas por el tejido social que construyen los múltiples usuarios (Yáñez y Poats, 2007).

Proponemos el concepto de cuenca social como unidad de análisis para la regulación de territorios hídricos, porque estimamos que es el más apropiado para entender las relaciones sociales en torno al agua y los conflictos entre las personas ubicadas en las zonas altas y los múltiples usuarios que se encuentran en las zonas medias y bajas de las cuencas andinas. Este concepto ha sido desarrollado en la cuenca del río El Ángel, en la provincia del Carchi, en el norte del Ecuador (Yáñez y Poats [Poats, 2003], 2007) y aplicado a diversos estudios de casos en la región andina, en el marco del proyecto de investigación titulado “Visión Social del Agua en Los Andes”⁵⁵. (Yáñez y Poats, 2007).

Perspectiva de gobernanza (Desarrollo, manejo y gestión de recursos hídricos)

Como resultado de la presión sobre los recursos hídricos, las comunidades indígenas y campesinas han perdido su tradicional acceso al recurso, para consumo, uso productivo y para asegurar los servicios ambientales que presta el agua al territorio, lo que deriva en una

55 El Proyecto Visión Social del Agua en los Andes (2004 – 2007), fue desarrollado por la organización no gubernamental Agua Sustentable (Centro de Apoyo a la Gestión Sustentable del Agua y Medio Ambiente) de Bolivia, con el respaldo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC). Este identificó como uno de sus temas de investigación-acción el régimen de derechos de agua y su incidencia en la gestión ciudadana de los recursos naturales en Los Andes.

crisis de “gobernanza” sobre sus territorios, los recursos naturales y los ecosistemas que dan sostenibilidad a su existencia.

Partimos de la premisa de que la gobernanza supone un ejercicio equitativo de los derechos soberanos de todos los ciudadanos sobre los bienes sociales, entendiendo por estos los ecosistemas y, por supuesto, el agua y la tierra como su base de sustentación. Este enfoque sugiere que hay una buena gobernanza en el medio rural cuando todos los actores sociales ejercen en forma equitativa los derechos sobre los bienes sociales, lo cual, en el caso específico aquí tratado, se traduce en la gobernanza sobre el agua. Una gobernanza equitativa garantiza la promoción de los intereses de las comunidades locales con respecto a las aguas por la vía de resguardar la solidaridad y la armonía entre el aprovechamiento de los recursos naturales y el ecosistema, así como de asegurar, al mismo tiempo, la participación comunitaria. (Yáñez y Poats, 2007)

En el caso de las comunidades indígenas la gobernanza es expresión del derecho de autonomía, que incluye el derecho indígena al territorio y al control sobre los recursos naturales que los integran. La gobernanza, así concebida se manifiesta en el derecho de estos pueblos y comunidades a establecer sus prioridades en materia de desarrollo y controlar el acceso a los recursos necesarios para asegurar su subsistencia organizada como pueblos y naciones indígenas.

Perspectiva eco sistémica (Protección de los recursos hídricos)

La perspectiva eco - sistémica nos lleva a introducir dos enfoques: el de sistema y el de “gobernanza ambiental”.

En relación con el manejo de recursos hídricos, el modelo de sistema asume que todos los acuíferos son un cúmulo de sistemas interrelacionados. Bajo este enfoque se releva que los sistemas de agua dependen de la provisión de los recursos (estabilidad del flujo o cauce hídrico) y la capacidad limitada de los acuíferos de absorber los contaminantes. Se considera, además, la capacidad de recarga de las fuentes de agua. La metodología de sistema argumenta que: i) la mayoría de los sistemas hídricos interactúan con otros sistemas que son esenciales para su viabilidad; ii) muchas interacciones son

jerárquicas, con subsistemas que contribuyen al funcionamiento de otros subsistemas ecológicos, etc.; iii) la viabilidad del sistema en total depende de la viabilidad de muchos otros con los cuales está relacionado. (Gentes, 2006)

Esta perspectiva de sistema resulta limitada si no se complementa con un enfoque que ilustre sobre la coexistencia de intereses contradictorios que afectan el destino del sistema hídrico y disputan cuestiones claves para decidir sobre su intangibilidad y/o aprovechamiento. Un enfoque útil en este aspecto es el de “gobernanza ambiental” acuñado por Adam Schachhuber (Yáñez y Poats [Ojeda, 2005], 2007). El autor entiende por gobernanza ambiental aquella que resulta de articular intereses que emanan de imperativos contradictorios, surgidos paralelamente de procesos socioeconómicos locales y globalizados, mediante la generación de condiciones que favorezcan, por una parte, procesos de descentralización hacia unidades estatales regionales o locales, organizaciones sociales e incluso agentes corporativos o empresariales y, por la otra, la adecuación de las instituciones y normas ambientales a los sistemas internacionales de regulación que fijan los estándares de protección ambiental, garantiza los derechos humanos y la participación de los interesados. (Yáñez y Poats, 2007)

Perspectiva de pluralismo jurídico (Mecanismos alternativos para la resolución de conflictos hídricos)

Como señalamos en los acápitos precedentes, la gestión del agua responde a un sistema territorial/cultural que (re)conoce una estructura local de órganos y cargos comunales, reglas locales de conducta, normas de coacción, sistemas de sanción y principios sobre cuya base se resuelven los conflictos derivados del uso, goce y disposición de los recursos. Dentro de estos sistemas persisten y se traslapan elementos pre-colombinos, coloniales, indígenas, modernos y, en general, distintos sistemas normativos consuetudinarios, legales y/o reglamentarios. Las propuestas en torno a la gestión del agua, reglas de cooperación y la resolución de eventuales conflictos, requieren asumir esta realidad y establecer soluciones que aborden

la problemática desde una perspectiva territorial/cultural y no desde la mirada fragmentaria de los derechos. (Yáñez y Poats, 2007).

Para comprender esta realidad y analizar los sistemas normativos locales se sugiere utilizar la perspectiva del pluralismo jurídico. Concebimos el pluralismo jurídico como aquel que refiere a costumbres que podrían considerarse jurídicas en la medida que materializan preceptos normativos relacionados con el control interno de la vida comunal. El enfoque del pluralismo jurídico así concebido permite abordar realidades culturales diversas y actuar como bisagra entre el derecho consuetudinario y el derecho positivo estatal.

4.3. Proponer puntualmente criterios e instrumentos normativos necesarios para resolver los conflictos de cuencas transfronterizas.

A nivel de instrumentos normativos, relevamos el potencial que presenta el enfoque de “comunidad de intereses” para gestionar cuencas transfronterizas. Esta concepción permite concebir los cursos de agua como una unidad territorial y aplicar los criterios que hemos desarrollados en el acápite precedente como directrices normativas.

En efecto, la comunidad de intereses permite manejar la cuenca de manera integral como una unidad económica, social, cultural y ambiental, sin tomar en cuenta las fronteras políticas de los estados, pero asegurando un gestión equitativa y razonable de los recursos para todos los ribereños. Este mecanismo institucional ha sido utilizado por diversos países para regular cuencas transfronterizas y, en la región, ha sido adoptado por Perú y Bolivia para regular el Sistema Hídrico Titicaca – Desaguadero – Poopó – Salar de Coipasa, siendo entre los casos estudiados el que ofrece un modelo más integral de gestión.

Con esta concepción de comunidad de intereses, como señalamos al abordar esta teoría, se ha logrado llegar a establecer un cuerpo de normas sobre el uso del agua que comparten dos o más estados, el que es establecido a través de acuerdos entre los estados ribereños. Este cuerpo de normas ha permitido introducir en la gestión de

las aguas, y por la vía de acuerdos bilaterales o multilaterales, los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el enfoque eco – sistémico para la gestión de los recursos compartidos, instrumentos claves para asegurar un desarrollo sustentable.

5. Conclusiones

El desarrollo normativo del derecho internacional en materia de aguas internacionales ha sido reticente a la adopción de acuerdos multilaterales que regulen la materia.

En la actualidad sólo hay dos instrumentos internacionales multilaterales vigentes, que regulan específicamente el régimen de aprovechamiento de aguas transfronterizas para efectos de la navegación y generación de energía hidroeléctrica en cursos de agua transfronterizos.

- Convención y Estatuto sobre el Régimen de Corrientes de Agua Navegables de Carácter Internacional, adoptado en Barcelona, el 20 de abril de 1921.
- La Convención sobre la Generación de Energía Hidráulica por parte de más de un Estado y Protocolo de firma, adoptado en Ginebra, el 9 de diciembre de 1923.

En el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la codificación de la costumbre internacional en materia de aguas transfronterizas para usos distintos de la navegación ha sido un proceso difícil. En efecto, la Asamblea General de las Naciones Unidas, después trece intentos frustrados de codificación (1971 y 1994), en el año 1997 la ONU adoptó el primer acuerdo multilateral para regular la utilización de los cursos de agua para fines distintos de la navegación. Este acuerdo multilateral es la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, que ***aún no ha entrado en vigencia porque no cuenta con las adhesiones necesarias.***

La practica internacional, por el contrario, nos muestra que el desarrollo del derecho internacional de aguas ha sido el resultado de

la adopción de acuerdos bilaterales y multilaterales entre países ribereños para regular la gestión y o resolver disputas en torno a cuencas específicas. A la luz de esta práctica han cristalizado en costumbre internacional una serie de normas y principios que en la actualidad son obligatorias para todos los estados que conforman la comunidad internacional.

Estos principios y normas ha posicionado la teoría de la soberanía territorial restringida como criterio para resolver las disputas sobre aguas compartidas y el principio de uso equitativo y razonable de las aguas para establecer los derechos de los estados ribereños a las aguas transfronterizas.

El principio de soberanía territorial tiene como base jurídica el reconocimiento a la igual soberanía de los estados ribereños que se manifiesta en que todos los estados tienen derechos equivalentes sobre los cursos de agua transfronterizos y se expresa normativamente en los siguientes principios:

- Obligación de no causar un perjuicio apreciable
- Derecho al uso equitativo y razonable de las aguas
- Obligación de comunicar a otros estados los proyectos de obras o trabajos hidráulicos a ser realizados
- Prioridad a la protección ambiental en el Derechos Internacional que regula los cursos de agua internacionales

Estos principios han sido recogidos en la Convención de Naciones Unidas de 1997 y existe consenso sobre su incorporación en la costumbre internacional.

En este documento, a través del análisis normativo, jurisprudencial y doctrinario dejamos establecido que estos principios y normas de común aplicación y ello se observa sobre todo por su incorporación en los tratados bilaterales y multilaterales suscritos por estado ribereños para resolver sus controversias sobre aguas transfronterizas.

Si bien la teoría más aceptada para regular los derechos de los estados sobre aguas transfronterizas relevamos la emergencia de la teoría de la comunidad de intereses. Como hemos señalado permite manejar la cuenca de manera integral como una unidad económica,

social, cultural y ambiental, sin tomar en cuenta las fronteras políticas de los estados, pero asegurando un gestión equitativa y razonable de los recursos para todos los ribereños.

El análisis normativo evidencia que persisten vacíos en la regulación internacional de aguas transfronterizas. Los principales vacíos dicen relación con la inexistencia de un marco regulatorio internacional de común aplicación, la falta de regulación de las aguas subterráneas y el mayor poder político y económico que ostenta ciertos estados y que trasunta la resolución de conflictos de aguas transfronterizas favoreciendo la imposición hegemónica de los intereses del estado más poderoso, siendo el caso más emblemático el de Estado Unido y México y que se expresa en sus acuerdos en torno a la distribución de los recursos en el río Bravo o Grande.

Una manera de resolver estas aberraciones institucionales es concebir los acuíferos compartidos como una comunidad de intereses y establecer un marco regulatorio internacional común que obligue a las partes a aplicar los principios y normas que aseguren el usos equitativo y razonable de los recursos hídricos, su aprovechamiento sostenible y la protección de los ecosistemas acuáticos y terrestres que le dan sostenibilidad a las cuencas hidrográficas compartidas, con pleno respeto a los usuarios tradicionales.

Bibliografía

- Brown Weiss. In *Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*. Transnational Publishers, New York. 1989
- Fuentes, Ximena. *Sustainable Development and the Equitable Utilization of International Watercourses*, en *The British Year Book of International Law*, Vol. 69. Oxford: Clarendon Press. 1998.
- McIntyre, Owen. *International Water Law Historical Development and conceptual bases. Problems, principles and terminology*. 2002.
- _____ *International Water Law Factors re equitable utilisation*

Factors Relating to the Equitable Utilisation of Shared Freshwater Resources. 2002.

_____ International Water Law, Cooperative utilisation and environmental protection of transboundary water resources – towards an ecosystems approach. Environmental Protection of International Watercourses I: Substantive Rules of Customary and General International Law. 2002.

_____ International Water Law, Cooperative utilisation and environmental protection of transboundary water resources – towards an ecosystems approach. Environmental Protection of International Watercourses II: Procedural Rules of Customary and General International Law. 2002.

_____ International Water Law, Cooperative utilisation and environmental protection of transboundary water resources – towards an ecosystems approach. Conclusion: Environmental Protection as a Factor in Determining the Equitable Utilisation of International Watercourses. 2002.

_____ Legal and Institutional Aspects of Water Allocation. The Role of Equity in the Determination of a Regime for the Utilisation and Environmental Protection of Shared International Freshwater Resources. 2002.

_____ Legal and Institutional Aspects of Water Allocation. The Emergence of a Human Right of Access to Water under International Law: Origins and Implications. 2002.

_____ The Emergence of the ‘Common Management’ Approach to International Watercourses Governance and Its Significance for Environmental Protection. 2002.

Navarro; Camacho de la Vega. Derecho Internacional del Agua. 2005.

http://www.diplomaticosescritores.org/revistas/14_3.htm

Pochat, Víctor. Las aguas fronterizas y transfronterizas en América Latina y el Caribe. Presentación al I Encuentro Trinacional para la Gestión de las Aguas Fronterizas y Transfronterizas (Argentina – Brasil – Paraguay), Foz de Iguazú, 3 de junio de 2007

Querol. 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. Serie 64 Recursos Naturales e Infraestructura, Publicación de Naciones Unidas, CEPAL, Santiago. 2003.

Yáñez, Nancy; Poats, Susan. Derechos de Agua y Gestión Ciudadana. Agua Sustentable con la colaboración del CIID / IDRC. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. La Paz, Bolivia. 2007.

MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DE REGULACIÓN DE CUENCAS TRANSFRONTERIZAS EN BOLIVIA

YERKO MONTERO

1. Identificación de conflictos y cooperación sobre agua en las cuencas transfronterizas de Bolivia

Bolivia es considerado como uno de los Estados con mayor disponibilidad de agua dulce en el mundo debido a su localización geográfica en los orígenes de dos importantes cuencas: del Plata y Amazónica; así como su ubicación en la parte baja del sistema hídrico del Lago Titicaca. No obstante, el agua en Bolivia se considera un *recurso no renovable*, establecido además como un elemento estratégico debido a su escasez y vulnerabilidad de acuerdo con la Constitución Política del Estado (CPE), por las actividades antrópicas, degradativas en el entorno natural de las fuentes de agua y el uso y/o aprovechamiento de los países limítrofes.

En este marco, se generan escenarios de cooperación, conflictos no resueltos o potenciales, donde intervienen los Estados y sus diferentes actores sociales e institucionales.

El mecanismo fundamental de cooperación en las tres grandes cuencas transfronterizas que integran Bolivia se determina en la *voluntad política* de los Estados que forman parte de las mismas. Desde los años noventa (cuando se establece entre 1992 -93 la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa -ALT) se conformaron Comisiones, Autoridades y/o Grupos de Trabajo con el objetivo de establecer Mesas de Negociación donde se presentan los

intereses de los Estados ribereños en busca de consensos y cooperación para el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (agua y asociados), a través de la distribución equitativa del agua con la finalidad de preservar el medio ambiente, mantener los ecosistemas y contar con un mecanismo de gestión sostenible para el uso y aprovechamiento de futuras generaciones. Su estructura, organización, funciones y objetivos de los citados mecanismos de cooperación son desarrollados en el punto tres (3) de la presente investigación.

Los recursos hídricos están determinados según las *condiciones naturales*, (aridez y cambios globales), *variedad de usos* (riego, energía, navegación, entre otros), *diversas fuentes en suministro* (agua superficial, subterránea, mixta); *ubicación geográfica* (aguas arriba, aguas abajo) *socio- demográficas* (composición y crecimiento de la población, urbanización, industrialización, distribución, escasez y/o abundancia de agua) y la *situación de las poblaciones afectadas en los Estados* (por cambios políticos, deficiente gestión y anomalías climáticas, entre otros), que permiten visibilizar potenciales conflictos y/o elementos de cooperación entre países ribereños que comparten los recursos hídricos en el área de estudio.

La *Cuenca del Altiplano*, la compartimos con Chile y Perú. El norte de Chile, frontera con Bolivia, tiene condiciones naturales difíciles; es un lugar árido y con escasez de agua donde la variedad de usos está enfocada principalmente en la minería¹, riego y saneamiento básico.

Por las condiciones citadas, las fuentes de suministro del recurso hídrico son escasas, añadido al factor socio – demográfico en la composición y crecimiento de la población, urbanización e industrialización de la zona. En este sentido, Chile usó aguas compartidas que tiene con Bolivia, en la mayoría de los casos, sin su consentimiento; y no otorgó compensaciones razonables y equitativas al Estado boliviano por el uso y/o aprovechamiento en un contexto histórico complejo² entre ambos Estados.

1 En la época de 1900 se utilizaba el agua para el funcionamiento de las locomotoras que hasta hoy siguen trasladando minerales.

2 Por ejemplo, el antagonismo previo a la reivindicación marítima boliviana.

En la actualidad Bolivia tiene con Chile diferencias de conceptos (considerado como una fuente potencial de conflicto) en el Caso de las *Aguas del Silala*; una tarea pendiente de más de 100 años de duración, aún no resuelto. Asimismo, en el Caso del *Río Lauca*, que fue desviado por ese país en los años sesenta (1962), sin consideración de los derechos de Bolivia, produjo otro conflicto que tuvo como consecuencia la ruptura de relaciones diplomáticas que a la fecha no se han reanudado.

En este sentido, se considera que los potenciales conflictos entre Bolivia y Chile sobre recursos hídricos, están íntimamente relacionados con los problemas históricos que aún no fueron solucionados entre ambos Estados. Pero a su vez, es importante constatar que en el marco de la cooperación entre ambos países se han logrado acercamientos mutuos aprobando una Agenda de Negociación Sin Exclusiones (13 puntos). En este contexto, se estableció el Grupo de Trabajo Binacional entre Bolivia y Chile el cual desarrolló la propuesta de un *Acuerdo Preliminar para el Uso y Aprovechamiento de las Aguas del Silala*.³

En el caso del Perú, las condiciones geográficas de las regiones que forman parte de la zona de frontera con Bolivia- en los Departamentos de La Paz (sud – este) y Oruro -son algo similares con las de Chile ya que también son tierras áridas y con escasez de agua; la variedad de usos está enfocada principalmente en riego, minería y energía, entre otros. Sus fuentes de suministro de agua son escasas y se agrava el problema con el factor de la contaminación, en algunos casos natural como es el caso del boro y arsénico en el Río Mauri – Maure⁴; así como la influencia socio demográfica enmarcada en el crecimiento de la población e industrialización de las regiones de frontera con Bolivia, entre otros.

En los diferentes emprendimientos realizados por el Proyecto Especial Tacna (PET) -institución del Gobierno Regional de Tacna (Perú)- y el Instituto Nacional de Desarrollo de Perú (INADE), se

3 Negociado por el Grupo de Trabajo Binacional (2009 – 2010).

4 Ver: Urquidi, Fernando. Recursos Hídricos en la Frontera Boliviano – Peruana (Mauri) en: Política Exterior en materia de Recursos Hídricos. Ministerio de Relaciones Exteriores. La Paz: 2005.

observan transvases de las aguas del Río Mauri y sus afluentes hacia las Cuencas costeras de la citada Región, para atenuar el crecimiento de la demanda de agua para el uso de la población, riego, industria, etc. Estas acciones desafortunadamente afectan al ecosistema del Sistema TDPS (Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa).

En este sentido, Bolivia ha presentado a Perú mediante Notas Oficiales su preocupación en varias oportunidades y por diversos medios institucionales (Declaraciones Conjuntas y Reuniones Ministeriales, entre otros).

El intercambio de comunicaciones oficiales entre ambos países permitió retomar las labores pendientes de la Comisión Técnica Binacional del Río Mauri – Maure.

En este contexto, se realizaron la Quinta y Sexta Reunión de la Comisión Técnica Binacional del Río Mauri – Maure, previa visita a la Cuenca del Río Mauri en territorio de ambos países⁵. Como resultado de los citados encuentros, se estableció la Subcomisión Técnica Conjunta para la definir el Modelo Matemático a aplicar en las Cuencas; intercambiar información hidrometeorológica y avanzar en la implementación del citado modelo.

El Río Mauri forma parte del Sistema TDPS, como uno de los afluentes principales del Río Desaguadero. Por esta razón, la ALT desde los primeros años de su creación ha jugado un rol importante con la realización de estudios hidráulicos y técnicos de la Cuenca del Río Mauri de acuerdo a los parámetros planteados por su Plan Director Global Binacional. Actualmente, apoya a la Comisión Técnica Binacional en el logro de sus objetivos trazados.

Respecto a la Autoridad Binacional del Lago Titicaca que goza de reconocimiento internacional se destaca la publicación de Naciones Unidas (ONU): *2do Informe de ONU sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos Compartidos en el Mundo (2006)*, que examina los retos del agua como recurso y la presentación de las facetas en la crisis de agua (conflictos) y diferentes soluciones de gestión (cooperación). El citado Informe en su Capítulo 14 (estudio de casos del

5 18 de octubre de 2010.

mundo), ha identificado a la *ALT* como una autoridad a nivel de Latino América líder en la cooperación entre dos países hermanos (Bolivia y Perú).

En este contexto, Bolivia y Perú acordaron a través de sus Contralorías la realización de una Auditoría Conjunta a la *ALT* (1996 – 2006) con la finalidad de evaluar su funcionamiento. El Informe Final Conjunto de dicha Auditoría ha propuesto la necesidad de actualizar su Plan Director Global Binacional así como mejorar sus instrumentos de gestión y control.

Asimismo, los Presidentes de Bolivia, Evo Morales y Perú, Alan García se reunieron en la ciudad de Ilo – Perú el 19 de octubre de 2010, donde suscribieron la Declaración de Ilo, en la cual ambos Gobiernos reafirman el régimen jurídico de condominio de aguas del Lago Titicaca y deciden actualizar y modernizar los elementos de gestión institucional de la *ALT*.

Además, reconocen la obligación de aprovechar el uso de ríos internacionales de curso contiguo única y exclusivamente en función de acuerdos y decisiones bilaterales y dentro de las políticas de preservación del medio ambiente, con la finalidad de asegurar el desarrollo sustentable y excluyendo todo aprovechamiento y desvío unilateral de sus aguas, haciendo énfasis en la Cuenca del Río Mauri – Maure.

Por su parte, Bolivia comparte con Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil la *Cuenca del Plata* compuesta, entre otras, por las Subcuencas del Río Pilcomayo y Río Bermejo. Asimismo, cuenta con la vía de transporte fluvial *Hidrovía Paraguay – Paraná*, que se inicia en Puerto Cáceres y concluye en Puerto de Nueva Palmira y tiene como objetivo facilitar la navegación, el transporte comercial y fluvial que representa uno de los emprendimientos más destacados para los países miembros de la Cuenca del Plata.

Entre los potenciales conflictos en esta Cuenca, se identifica la falta de cumplimiento de algunos Estados Parte, de la normativa vigente relacionada con la participación equitativa de los países miembros en la facilitación de la navegación comercial de la *Hidrovía Paraguay -Paraná*, sobre todo en los aspectos de pilotaje, cabotaje y practicaje, así como en el dragado del Canal Tamengo.

La *Subcuenca del Río Pilcomayo*, está conformada en territorio nacional por los Departamentos de Potosí, Chuquisaca, Tarija y parte de Oruro, el problema más frecuente es la contaminación de sus aguas por vertimiento de desechos químicos que provienen de la explotación de minerales, sobre todo en el Departamento de Potosí. Además, existe degradación natural de la tierra (erosión natural) por lo que el caudal del Río Pilcomayo se encuentra pleno de sedimentos.

La Cuenca vertiente del citado Río se encuentra en territorio boliviano, donde la falta de control de la contaminación, se dirige a la Cuenca Baja (Argentina – Paraguay). Asimismo, se evidencia la falta de lluvias en la región que determina un taponamiento en la Cuenca Baja y que produce problemas de distribución de aguas entre Argentina y Paraguay.

La problemática del Río Pilcomayo se genera por sus condicionantes geológicas, hidrológicas, obras de infraestructura, actividad minera, determinada en la generación y transporte de sedimentos divagación y retroceso del Río que causa la inhabilitación hidráulica de sus tramos y provoca la migración de los peces sábalo de la Cuenca Baja a la Cuenca Alta para desovar que comprende el territorio boliviano y donde se desarrolla la principal fuente de ingresos -la pesca del sábalo- por los pueblos indígenas originarios Weenahyeek.

Esta migración natural se ha visto cortada, primero por la colmatación de sedimentos en los canales divisorios de agua entre Argentina y Paraguay, denominado Proyecto Pantalón en la Cuenca Baja, así como por la construcción de obras hidráulicas que perjudican la migración natural de los peces.

En este contexto, las autoridades nacionales y regionales en Bolivia manifestaron su preocupación al respecto que fue presentada por la Delegación de Bolivia en la XLII Reunión de la Comisión Trinacional⁶. Oportunidad en la que se coincidió en reconocer el alto impacto ambiental y social que provoca la dinámica migratoria del sábalo y su relación directa relación en la vida de las comunidades indígenas originarias ribereñas. Asimismo, Argentina y Paraguay

6 24 de noviembre de 2010.

compartieron la preocupación de Bolivia, respecto a las rutas migratorias del sábalo, agudizada por la sequía extrema, impactos ambientales y construcciones de infraestructura relacionadas a la dinámica hídrica del Río.

Por ello, las tres Delegaciones decidieron insertar en el Programa Operativo Anual de la Comisión Trinacional, el estudio complementario ictícola (migración del sábalo) FASE 3 y buscar alternativas de solución a la dinámica migratoria del sábalo.

Por otro lado, la Subcuenca del *Río Bermejo* se desplaza por gran parte del Departamento de Tarija para dirigirse al norte Argentino (Salta, Jujuy, Formosa y Chaco) también presenta problemas de sedimentación por la degradación de sus suelos (erosión natural). En los años 90 en la ciudad de Tarija se construyó un Dique de Contención de Sedimentos (Dique de San Jacinto) el cual, en la actualidad, está prácticamente colmatado y sin un adecuado mantenimiento.

A principios de 1995, ambos Gobiernos intercambiaron consultas con el propósito de jerarquizar esfuerzos al nivel de una Comisión Binacional con personería jurídica internacional, capacidad de gestión técnica administrativa, financiera y capacidad jurídica de adquirir derechos y obligaciones; el resultado de la misma dio lugar el 09 de junio de 1995 a la suscripción del Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos Hídricos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija (COBINABE).

A partir del siguiente año de la suscripción del Acuerdo de la COBINABE y con el objetivo de avanzar en la construcción, explotación y administración de las presas Las Pavas, Cambarí y Arrazayal, se firmaron Protocolos Complementarios al Acuerdo Constitutivo.

Los acuerdo firmados por Bolivia y Argentina, destacan las líneas de relación bilateral entre ambos países en la década de los años 90, con el inicio de un proceso de integración y desarrollo de la Cuenca, impulsado por un proceso de Emprendimientos Múltiples de las tres presas, cuya primera etapa fue muy dinámica.

En el año 2001, y debido a la crisis económica de Argentina el proceso de construcción de las presas sufrió un impase que llevó a

la COBINABE a reconsiderar la estrategia para el desarrollo de la Cuenca, con una visión más amplia y adecuada a la coyuntura.

En 2004, la construcción de presas tuvo un nuevo enfoque; priorizar la construcción de la Presa Cambarí, en territorio boliviano y muy cerca de la frontera argentina, decisión que repercutió en Bolivia desfavorablemente en organizaciones sociales y Organizaciones No Gubernamentales, las cuales argumentaban que dicha construcción inundaría gran territorio nacional, áreas de cultivo y caminos.

Por lo expuesto, se identifica una potencial divergencia entre Bolivia y Argentina, sobre los plazos y procesos de construcción de Embalses para la producción de energía que de acuerdo a estudios previos realizados, los proyectos de presas identificados (Arrazayal, Las Pavas y Cambarí), probablemente inundarían carreteras, reservas y parques nacionales en territorio nacional.

A su vez, Bolivia comparte territorialmente la *Cuenca del Amazonas*, con Brasil y Perú, así como con Surinam, Guyana, Venezuela, Colombia y Ecuador; la más amplia de las tres cuencas trasfronterizas que cuenta nuestro país, que incluye a los Departamentos de Beni y Pando en su integridad y parte de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz y donde paradójicamente no existen acuerdos bilaterales de aprovechamiento y uso sustentable de sus aguas pero sí de cooperación.

En este marco, y en aplicación del principio de cooperación se suscribió el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), cuyo objetivo es realizar acciones conjuntas de los Estados Parte para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos⁷ a través del intercambio de informaciones, acuerdos y entendimientos operativos.

En los últimos años, el mayor interés de esta Cuenca tiene relación con la explotación del potencial hidroenergético del Río Madera, que condujo a potenciales conflictos sobre las implicaciones que tendría en el desarrollo socio – económico, cultural y ambiental⁸. Además, existe un rudimentario conocimiento de las reales

7 Ver: Tratado de Cooperación Amazónica. Brasilia: 03 de julio de 1978. Art. 1.

8 Ver: Formulation of Performance Assessment. Delegación de la Comisión Europea en Bolivia. Informe Final. La Paz: 28 de julio de 2009.

potencialidades de la región, en particular las relaciones transfronterizas de la Cuenca: desarrollo científico, tecnológico, comercial, de formación y capacitación que apuntalarían procesos de integración.

Respecto a la problemática binacional sobre la construcción en el Río Madera de las Represas San Antonio y Jiraú, provocaron comunicaciones y reuniones entre Bolivia y Brasil. La posición de Bolivia al respecto se encuentra plasmada en diversas Notas Oficiales entre Cancillerías de ambos países.

El 08 de agosto de 2007, Bolivia manifiesta mediante Comunicación Oficial a Brasil que cuenta con una serie de indicios y dudas razonables que indican la clara incidencia de impactos ambientales y económicos en temas referidos a la sedimentación, ictofauna y las pérdidas de recursos naturales en territorio boliviano.

Asimismo, menciona la necesidad de realizar un estudio conjunto integral de toda la Cuenca. Tomando como base el principio precautorio se considera que Brasil debería contemplar en sus procesos internos, la necesidad de demostrar la inexistencia de impactos transfronterizos que puedan afectar el territorio boliviano.

A partir de esta comunicación se realizaron reuniones binacionales a nivel técnico y político en las cuales se intercambia información técnica. El 12 de marzo de 2009 Bolivia entregó en Brasilia un documento que contiene los elementos mínimos necesarios que deben ser atendidos por Brasil para avanzar en el diálogo y la solución de esta sensible problemática. Sin embargo y a pesar de la entrega de dicha documentación que establecía, entre otros, los impactos en el tramo binacional que produciría la operación el Emprendimiento Jiraú, Brasil continúa con ésta política.

En este sentido, la Cancillería de Bolivia⁹ propuso al Brasil avanzar en la resolución de impactos económicos, sociales y medioambientales que la construcción de las hidroeléctricas San Antonio y Jiraú producirán en territorio boliviano si persisten en su actual diseño y reglas de operación. Además, sugiere la instalación de una agenda de encuentros bilaterales en forma bimensual hasta

9 Nota GM-534/2010 de 09 de noviembre de 2010 enviada por el Canciller de Bolivia David Choquehuanca a su homólogo del Brasil Celso Amorín.

arribar conjuntamente a soluciones satisfactorias para beneficios de ambos países.

Por lo señalado, las fuentes de conflictos y/o potenciales conflictos sobre agua en cuencas transfronterizas en el área de estudio están determinadas por: escasez, permanente o transitoria del recurso agua; diferencias de fines y/o objetivos de su uso, aprovechamiento sustentable, equitativo y razonable en el área de influencia; factores sociales e históricos complejos, falta de conocimiento de datos significativos o cuestiones de validez y fiabilidad de la cantidad y/o calidad de agua, construcción de obras hidráulicas, desvíos, transvases a cuencas distintas de su origen, condiciones geográficas, contaminación natural y antrópica de sus aguas, influencia demográfica y la ubicación geográfica de los recursos hídricos.

Las fuentes de conflicto nos permiten establecer medios de prevención de conflicto y marcos de cooperación en el manejo del agua en las cuencas de estudio en el contexto de la integración y cooperación en Sud América, respetando los regímenes internacionales sobre el agua y la implementación de convenios y protocolos de uso, aprovechamiento sustentable y equitativo del recurso en cuencas transfronterizas.

En suma, la principal fuente de cooperación está reflejada en la *voluntad política* de los Estados que conforman las cuencas transfronterizas de estudio, para negociar acuerdos de uso, aprovechamiento de aguas compartidas a través de mecanismos de concertación y/o fortalecer los existentes (Acuerdos, Comisiones y Autoridades, entre otros).

2. Identificación de herramientas jurídicas e institucionales existentes en el marco normativo boliviano sobre Cuencas Tranfronterizas que permitan promover arreglos y acuerdos Internacionales entre estados en las cuencas de estudio

Las herramientas jurídicas y regulatorias de gestión en cuencas tranfronterizas de Bolivia se establecen en los marcos normativos internos (Leyes y Reglamentos) y Políticas de Gobierno.

2.1. Constitución política del estado plurinacional de Bolivia

El marco regulatorio principal es la *Constitución Política del Estado (CPE)*¹⁰, cuyo principio rector y fin es el *Vivir Bien*¹¹ establecido como un nuevo paradigma del desarrollo y conceptualizado como la práctica comunitaria e intercultural de los pueblos originarios en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano democrático, intercultural, descentralizado, autonómico y con inclusión social como es Bolivia en armonía con la naturaleza¹², donde se identifica el acceso y uso del agua, en el marco de la convivencia colectiva y los principios ético morales¹³ de todos los bolivianos y que busca el desarrollo de las actuales y futuras generaciones con la protección y defensa de los recursos naturales.

En este marco, se encuentra el agua para la vida que es considerada como un Derecho Fundamentalísimo para el Estado. Por ello, se establece como su deber garantizar el derecho al agua y alimentación y los servicios básicos (agua potable y alcantarillado) a la población porque además son derechos humanos y no pueden ser

10 Gaceta Oficial de Bolivia. Constitución Política del Estado. La Paz: 07 de febrero de 2009.

11 Ver: Vivir Bien. Fundamento para el Desarrollo. Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo. Plan Estratégico OTNPB. Tarija: 2007.

12 Constitución...Ibíd. Preámbulo y Art. (s). 1, 2 y 3.

13 Ibíd. Art. 8.

concesionados ni privatizados¹⁴. El acceso y uso al agua se basan en los principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad y diversidad, donde el Estado protege y garantiza la aplicación de este derecho, para gestionar y regular su uso adecuado y sustentable.

Además, la CPE reconoce la importancia de la participación con inclusión social. Por ello, otorga el Derecho de las Naciones Indígenas Originarias Campesinas a la consulta previa y obligatoria cuando se adopten medidas respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables, como el agua, en sus territorios que pueda afectarles y/o beneficiarles en su medio ambiente¹⁵.

Para lo cual, en el nuevo diseño institucional boliviano se han establecido competencias¹⁶ exclusivas, compartidas, privativas y concurrentes desde el nivel central del Estado hacia las autonomías departamentales e indígenas respecto a los recursos hídricos por su importancia en el contexto plurinacional, descentralizado y autónomico.

Por su parte la Carta Magna confiere al Estado el deber de proteger, conservar, administrar y aprovechar de manera planificada, responsable y sustentable los recursos naturales y el medio ambiente junto a la biodiversidad, estableciendo sanciones a sus infractores¹⁷, porque los recursos naturales son de propiedad social y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano¹⁸. Se reconoce la propiedad del pueblo en los recursos naturales que anteriormente la ejercía el Estado, donde muestra el avance en la responsabilidad compartida y reconocimiento de la inclusión social en la propiedad del agua.

En este contexto, la CPE establece que los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos¹⁹ y cumplen una función social,

14 Ibíd. Art. 16.

15 Ibíd. Art. 30.

16 Ibíd. Art. (s). 298, 299, 302 y 303.

17 Ibíd. Art. (s) 345 y 342.

18 Ibíd. Art. 349.

19 Ibíd. Art. 373.

cultural y ambiental. Por ello, reconoce, respeta y protege los usos y costumbres de las comunidades indígena originaria sobre el derecho, manejo y gestión sustentable del agua en todos sus estados.

En este sentido, la CPE menciona respecto a las cuencas hidrográficas²⁰ que el Estado debe determinar el desarrollo de planes de uso, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable, donde se regulará el manejo y gestión sustentable de los recursos hídricos y de las cuencas para riego, seguridad alimentaria y servicios básicos, respetando los usos y costumbres de las comunidades. Además, de realizar estudios de aguas fósiles y su protección, manejo y aprovechamiento sustentable, en concordancia con el principio del Derecho Internacional del Agua (DIA) de uso equitativo y razonable.

Asimismo, la CPE, determina que los recursos hídricos de los ríos, lagos y lagunas que conforman las cuencas hidrográficas, por la variedad de recursos naturales que contienen y ser parte fundamental de los ecosistemas, son estratégicos para el desarrollo y soberanía del país. Consigna, además, que el Estado evitará acciones en las nacientes y zonas intermedias de los ríos que ocasionen daños a los ecosistemas o disminuyan los caudales, donde se preservará el estado natural y velará por el desarrollo y bienestar de la población²¹.

Finalmente, respecto a los Tratados Internacionales²² suscritos por Bolivia en recursos hídricos determina que se debe garantizar la soberanía del país donde se resguardará de forma permanente las aguas fronterizas y transfronterizas, para la conservación de la riqueza hídrica que contribuya a la integración de los pueblos en el marco de la Diplomacia de los Pueblos²³.

En tal virtud, los preceptos constitucionales analizados promueven arreglos y acuerdos internacionales con países vecinos sobre uso y aprovechamiento de aguas internacionales.

20 *Ibíd.* Art. 375.

21 *Ibíd.* Art. 376.

22 *Ibíd.* Art. 377.

23 Ver: Montero, Yerko. *El Péndulo*. Editorial Antrophos. La Paz: 2009.

2.2. Ley del agua

El Reglamento de Aguas de 08 de septiembre de 1879, elevado a rango de Ley de 26 de octubre de 1906 establece la relación entre el Estado y los recursos hídricos. Esta norma está desactualizada y necesita ser modificada porque no define la naturaleza de los derechos, facultades de transferencia, prioridades de asignación entre diferentes usos, ni prioridades de asignación dentro del mismo uso. Su obsolescencia ha creado diversas iniciativas de modificación, con más de 30 anteproyectos de Ley, sin aprobación del Órgano Legislativo.

No obstante, la falta de su actualización ha motivado el avance de la normativa sectorial en riego y saneamiento básico.

La modificación de la citada Ley, permitirá contar con un Capítulo respecto a Cuencas Transfronterizas que promueva arreglos y acuerdo a nivel internacional.

2.3. Estructura organizativa del órgano ejecutivo del estado plurinacional

El marco normativo de la organización de las instituciones estatales se establece en el *Decreto Supremo No. 29894 de Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional*²⁴ que identifica al *Ministerio de Medio Ambiente y Agua* como la instancia rectora en esta materia, responsable de la formulación y ejecución de una política integral de recursos hídricos que garantice el uso prioritario del agua para la vida gestionando, protegiendo, garantizando y priorizando el uso adecuado y sustentable del mismo, respetando usos y costumbres de las organizaciones indígena, originario campesinas²⁵.

Asimismo, el *Ministerio de Relaciones Exteriores* tiene la función de proponer, coordinar y ejecutar la política exterior del Estado, suscribir tratados, convenios y otros instrumentos jurídi-

24 Ver. Gaceta Oficial de Bolivia. Decreto Supremo No. 29894. Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional. La Paz: 07 de febrero de 2009.

25 *Ibíd.* Atribuciones. Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Art. 95, b.

cos internacionales en el marco de los preceptos constitucionales y participar en coordinación con las instancias que corresponda en la defensa y protección de los recursos naturales e hídricos del Estado Plurinacional asegurar la coordinación con organizaciones sociales, naciones indígena originario campesinos y las instituciones de la sociedad civil, las políticas de su competencia e implementar mecanismos de control social y participación²⁶.

El Decreto Supremo citado, permite contar con herramientas e identifica actores que promueven la negociación de acuerdos internacionales.

2.4. Política nacional de recursos hídricos

La Propuesta de *Política Nacional de Recursos Hídricos*²⁷ (PNRH), en debate, sintetiza la situación de los recursos hídricos en Bolivia con un marco conceptual relacionado con su gestión, visión, principios, objetivos, líneas estratégicas en los sectores, criterios e instrumentos de aplicación tiene el objetivo central de establecer una gestión sostenible, equitativa, participativa e integral de los recursos hídricos para el desarrollo socio-económico de una sociedad multicultural y multiétnica y conservación del medio ambiente con participación del Estado.

El debate actual en este contexto refiere al derecho al agua, uso, aprovechamiento, sostenibilidad y principalmente cómo entrelazar éste derecho, además, con los usos y costumbres de la población indígena, originaria y campesina del país en una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)²⁸.

Respecto a cuencas transfronterizas la PNRH cuenta con *lineamientos, principios y objetivos*; toma en cuenta una serie

26 Ibíd. Atribuciones. Ministerio de Relaciones Exteriores. Art. 17; a), b), c), p), y).

27 Ver: Política Nacional de Recursos Hídricos. Ministerio del Agua. Consejo Interinstitucional del Agua. La Paz: Semestre II, 2008.

28 Ver: Montero, Yerko. Ajuste de la Propuesta de Política Nacional de Recursos Hídricos. Trabajo de Consultoría. Ministerio del Agua. Consejo Interinstitucional del Agua. La Paz: 2009; Montero, Yerko Articulación de los Planes Nacionales Sectoriales con la propuesta de adecuación de la Política Nacional de Recursos Hídricos. Trabajo de Consultoría. Ministerio del Agua. Consejo Interinstitucional del Agua. La Paz: 2009.

de elementos que pueden ser útiles para su gestión concertada y prevención de conflictos, que se enfocan en la GIRH y el Manejo Integral de Cuencas (MIC) como elementos fundamentales, así como la defensa soberana de los intereses de Bolivia y finalmente busca concertar con los Estados limítrofes la protección y conservación de los cuerpos de agua respetando los intereses del Estado y las necesidades de las comunidades afectadas.

2.5. Plan nacional de desarrollo

Otra herramienta identificada es el *Plan Nacional de Desarrollo*, denominado “Bolivia Digna, Soberana, Productiva, Democrática para Vivir Bien” (PND)²⁹, que pretende con visión a corto, mediano y largo plazo direccionar recursos internos y externos en función a las prioridades nacionales y comprende seis capítulos que engloban su objetivo esencial.

El enfoque de desarrollo del *PND* se fundamenta en el “Vivir Bien”, como paradigma de desarrollo y principio rector de la CPE, vinculado específicamente con la naturaleza y memoria social, enmarcado en la pluralidad cultural, encuentro y complementariedad.

El Pilar *Bolivia Digna*, organiza una Matriz Socio - comunitaria compuesta por sectores que generan activos sociales como el agua y sectores que generan condiciones sociales. Establece como política el *agua de dominio público* donde el Estado protege el recurso frente a los monopolios, su contaminación, aprovechamiento sustentable, uso prioritario para el consumo humano y riego agropecuario.

Por su parte, el Pilar *Bolivia Democrática* plantea la *intervención intersectorial* a través de un Consejo de Desarrollo que constituye el poder social y comunitario con la participación activa de los movimientos sociales y la sociedad civil, donde su incorporación en los espacios de poder, decisiones nacionales y gestión pública puede ser contemplado en la gestión del agua.

29 Ver: Plan Nacional de Desarrollo. “Bolivia Digna, Soberana, Productiva, Democrática para Vivir Bien”. Lineamientos Estratégicos. 2006 – 2011. Ministerio de Planificación del Desarrollo. La Paz: Noviembre de 2007.

El Pilar *Bolivia Productiva*, desarrolla una Matriz Productiva donde los recursos ambientales como el agua se encuentran dentro del sector que generador de excedente. Entre las políticas y estrategias establece el *agua para todos* con el desarrollo de la GIRH, a través de una gestión equitativa, sostenible, participativa, transectorial e integral de los recursos hídricos como un proceso que no descuide demandas urbanas, rurales, industriales y de navegación, entre otros, con el fin de maximizar el bienestar social y económico con equidad y sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.

El área internacional del PND está relacionada en Pilar *Bolivia Soberana* que cuenta con lineamientos referidos a la integración soberana, relaciones bilaterales complementarias de mutuo respeto, reintegración marítima, multilateralismo, revalidación de la coca, lucha contra el narcotráfico, reconocimiento de los pueblos indígenas y la *defensa internacional de la biodiversidad y el agua* que tiene como objetivo asumir el modelo de responsabilidad compartida, para reducir en forma significativa el calentamiento global asumiendo los valores de la Cultura de la Vida como la única solución que pueda ostentar y preservar el planeta.

2.6. Plan nacional de cuencas

Asimismo, se cuenta con el *Plan Nacional de Cuencas* ³⁰(PNC) establecido como en el marco del PND, como una herramienta articuladora, participativa; tiene el fin de generar la multiplicidad de capacidades e institucionalidad, políticas, normativas para la gestión integral y social del agua y del medio ambiente de cuencas en Bolivia.

Contiene políticas que aportan al marco general de gestión concertada de cuencas transfronterizas y prevención de conflictos a través del desarrollo de capacidades institucionales de entidades públicas y privadas y usuarios para la promoción, implementación,

30 Ver: Ministerio de Agua. Viceministerio de Cuencas y Recursos Hídricos. Plan Nacional de Cuencas. La Paz: mayo de 2007.

facilitación y ejecución de actividades, proyecto y planes en relación a la gestión integral de los recursos hídricos.

El PNC, cuenta con siete componentes estratégicos donde se destaca la *gestión de cuencas transfronterizas* enmarcado en la CPE, que determina la formulación de estrategias de gestión y manejo de cuencas transfronterizas, monitoreo de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopo y Salar de Coipasa (ALT), Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija (COBINABE) y la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (CTN).

El PNC además pretende consolidar el interés soberano de Bolivia en los Organismos de Gestión de Cuencas que participa Bolivia (ALT, COBINABE, CTN, Tratado de la Cuenca del Plata (TCP), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) e Hidrovía Paraguay – Paraná) con la aplicación de las herramientas jurídicas y regulatorias dentro del marco normativo boliviano.

2.7. Mecanismos internos de coordinación

Finalmente, se identifican *Mecanismos Internos de Coordinación* para encontrar espacios de diálogo entre todos los actores que conforman las Cuencas transfronterizas y consensuar la propuesta boliviana en las Comisiones Bi o Trilaterales que participa. Como ejemplo se cita a la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB), que coordina acciones en las Cuencas de los Ríos Bermejo y Pilcomayo y ejerce la titularidad de autoridad técnica en la CTN y COBINABE, asimismo, se encuentra la Comisión Nacional para Asuntos de la ALT que está relacionada con la Cuenca Cerrada o Lacustre que compartimos con Perú, entre otras.

Los mecanismos detallados permiten contar con herramientas que desarrollan la posición del país en la gestión de cuencas transfronterizas en base a normativas vigentes, Políticas, Planes Nacionales Sectoriales y Mecanismos Internos de Coordinación, entre otros, que promueven arreglos internacionales entre los

Estados de las Cuencas en estudio promoviendo la cooperación y previniendo conflictos.

3. Análisis de los derechos y obligaciones de Bolivia y los estados vecinos en el marco de los acuerdos bilaterales y trilaterales de las cuencas de estudio

Bolivia en el marco de los intereses de su política exterior participa en las negociaciones de diferentes acuerdos, instrumentos internacionales vigentes. En este sentido, ha suscrito en materia de cuencas transfronterizas tratados internacionales con los Estados limítrofes y forma parte de mecanismos internacionales a nivel multilateral los cuales se desarrollan a continuación.

3.1. Autoridad binacional autónoma del sistema hídrico del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y Salar de Coipasa (TDPS)

Bolivia y Perú, mediante Notas Reversales del 18 de mayo y 15 de junio de 1993, establecieron la *Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT)*, denominado *Sistema Hídrico TDPS*³¹.

Los objetivos y funciones de la ALT, de acuerdo a su Estatuto, están dirigidos a promover y conducir acciones, programas y proyectos y dictar normas de ordenamiento, manejo, control y protección de la gestión del agua del Sistema Hídrico TDPS, de acuerdo al Plan Director Global Binacional (PDGB)³² así como otros proyectos y acciones que tiendan al desarrollo y protección de dicho Sistema.

La ALT es una entidad de Derecho Internacional Público con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero. Rige sus actividades y organización según su propio Estatuto aprobado por ambos Gobiernos. Depende funcional y políticamente de los Cancilleres de Bolivia y Perú. Su

31 Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT). Estatuto. La Paz, Lima: 18 de mayo y 15 de junio de 1993. Art. 4.

32 *Ibíd.* Art. 4.

sede se encuentra en la ciudad de La Paz –Bolivia y su Presidente Ejecutivo, que ocupa el más alto rango, es de nacionalidad peruana.

Su estructura se complementa con la designación de dos Directores de las Unidades de Línea, uno por cada nacionalidad (Unidad de Conducción del Plan Director y Unidad de Manejo y Gestión Integrada de Recursos Hídricos). Igualmente existen tres Unidades de Apoyo y Asesoramiento: Administración, Planificación y Financiamiento y Asesoría Jurídica.

El Presidente Ejecutivo de la ALT, depende directamente de los Cancilleres de Bolivia y Perú que informa y cumple disposiciones políticas conjuntas de las citadas autoridades. Además, sus acciones son limitadas porque están enmarcadas en la aplicación del PDGB y del cumplimiento del Plan Operativo Anual (POA) que aprueban previamente los Cancilleres a través de un Memorandum Binacional, mecanismo utilizado en la toma de decisiones conjuntas entre ambos países.

Entre las principales funciones de la ALT se encuentran el impulso al desarrollo sostenible del Sistema Hídrico; velar que las actividades, proyectos y acciones sean compatibles con el PDGB; estudiar y analizar instrumentos de armonización legal y proponer a los Cancilleres normas en relación a la gestión de los recursos hídricos e hidrobiológicos del Sistema Hídrico TDPS .

Los encargados de ejecutar las actividades, estudios y obras relacionadas con el PDGB a través de POAs son, por Perú, el Proyecto Especial Lago Titicaca (PELT) que es la parte técnica de la ALT en territorio peruano y depende del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE); y por Bolivia, la Unidad Operativa Boliviana (UOB) en territorio boliviano y depende del Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Además, el Estatuto de la ALT determina que en los casos en que ninguna de estas dos entidades pueda realizar el trabajo que fuere necesario para el desarrollo y bienestar del sistema TDPS, la Autoridad podrá contratar a otras entidades competentes³³.

Los derechos de Bolivia y Perú se encuentran claramente identificados en la ejecución de actividades, estudios y otros relacionados

33 Ibid. Art. 15.

con el PDGB, que deben ser desarrollados por instituciones técnicas nacionales en sus respectivos territorios (UOB - PELT). Estas actividades y proyectos anuales son programados en un POA, detallando el presupuesto necesario y presentados a los Cancilleres de ambos países para su consideración y aprobación.

Una vez aprobado el POA, cada país tiene la obligación de aportar los recursos correspondientes al funcionamiento de la ALT, en partes iguales, donde el monto es determinado por ambos Cancilleres y la propia ALT tiene la función de buscar financiamiento en Organismos Internacionales y otros para cumplir con el POA.

Del análisis realizado al ordenamiento jurídico vigente de la ALT (Acuerdo Constitutivo, Estatuto y Reglamento Económico - Financiero) se concluye que los mecanismos legales vigentes, no solo otorgan derechos y obligaciones a los Países componentes de esta institución, sino también de la propia ALT, como entidad de Derecho Internacional Público que goza de personalidad jurídica propia, representada por su Presidente Ejecutivo que somete a consideración de los Cancilleres de Bolivia y Perú la rendición de cuentas, aprobación de balances y estados financieros, facilita el control externo y presenta informes generales, entre otros.

Finalmente, se comprueba que entre las facultades de la ALT³⁴ están las de conocer y proponer alternativas de solución en posibles controversias y resolver en primera instancia los aspectos de carácter binacional o interpretaciones que puedan surgir al PDGB y/o sus aplicaciones y elevarlos a las Cancillerías de ambos países, en caso de disconformidad a lo resuelto por la ALT, acompañando opciones de solución.

3.2. Tratado de la Cuenca del Plata

El *Tratado de la Cuenca del Plata (TCP)*, suscrito en Brasilia, el 23 de abril de 1969 por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay

34 Ibid. Art. 5, o.

tiene como objeto promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable³⁵.

En el marco del TCP, se identifican áreas de interés común y realización de estudios, programas y obras y formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios para: facilitación y asistencia en navegación; utilización racional del agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo; preservación y el fomento de la vida animal y vegetal; complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca; 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; y el conocimiento integral de la Cuenca del Plata.

Asimismo, el TCP establece mecanismos de coordinación entre los Estados Parte su órgano superior es dirigido por los Cancilleres de los países miembros que se reúnen una vez por año para trazar directivas básicas de política común para el logro de los objetivos del Tratado; 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 (CIC) y, en general, adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del Tratado³⁶.

Por otro lado, el CIC es el Órgano Permanente de la Cuenca, encargado de promover, coordinar y seguir las acciones multinacionales para el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata, la asistencia técnica y financiera con el apoyo de los Organismos Internacionales y ejecutar las decisiones que adopten los Cancilleres³⁷. Se rige por el Estatuto aprobado en 1968³⁸.

35 Tratado de la Cuenca del Plata. Brasilia: 23 de abril de 1969. Art. 1.

36 *Ibíd.* Art. 2.

37 *Ibíd.* Art. 3.

38 Aprobado en la II Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata. Santa Cruz de la Sierra, 18 – 20/05/68.

En este sentido, y sin perjuicio de las disposiciones internas de cada país, son órganos de cooperación y asesoramiento de los gobiernos las Comisiones o Secretarías Nacionales constituidas las cuales establecen contactos bilaterales³⁹.

Además, el TCP permite a los Estados Partes concluir acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales, encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la Cuenca⁴⁰, como es el caso de la COBINABE, CTN y la Hidrovía Paraguay – Paraná.

La Hidrovía Paraguay – Paraná es un órgano del sistema del TCP (XIX Reunión Cancilleres. Resolución No. 238), que tiene como objetivo optimizar el sistema fluvial de transporte internacional, así como facilitar la navegación de trenes de barcasas las 24 horas del día y el comercio intra y extra subregional de los cinco países de la Cuenca del Plata. Su propósito es facilitar la navegación y el transporte comercial fluvial garantizando el uso de puertos y mejorando condiciones de navegabilidad.

Los proyectos priorizados por Bolivia en la Hidrovía son el dragado del Canal Tamengo, la ejecución del Puerto Buch, el balizamiento y señalización del Corredor Man Céspedes.

3.3. Comisión trinacional para el desarrollo de la cuenca del río Pilcomayo

Bolivia, Argentina y Paraguay, manifestaron su voluntad política de establecer un mecanismo trinacional que permita impulsar el desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo y sus áreas de influencia en el territorio de los tres países mediante la suscripción de la Declaración de Formosa el 26 de abril de 1994, cuyo resultado fue la firma del *Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (CTN)*, el 09 de febrero de 1995.

Dicho instrumento internacional establece sus competencias y funciones relacionadas a la ejecución de estudios y trabajos necesarios para lograr el aprovechamiento múltiple, racional y armónico de los recursos del Río Pilcomayo, control de inundaciones, retención

39 Ibid. Art. 4.

40 Ibid. Art. 6.

de sedimentos, regulación de caudales, realización de estudios de impacto ambiental de proyectos y obras vinculadas con el desarrollo de la Cuenca en el marco del Plan General de Gestión Integral de la Cuenca (PGGI).

El Río Pilcomayo forma parte de la Cuenca del Plata por lo que la CTN se establece en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata (1969) que preve la utilización racional del recurso agua, haciendo énfasis en su regulación y aprovechamiento múltiple y equitativo.

La CTN es un mecanismo jurídico – técnico permanente responsable de la administración integral de la Cuenca del Río Pilcomayo que impulsa el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimiza el aprovechamiento de sus recursos naturales y promueve la gestión racional y equitativa de sus recursos hídricos.

Tiene personería jurídica internacional para el cumplimiento de sus objetivos específicos⁴¹, rige sus actividades y organización según su Acuerdo Constitutivo que también cumple la función de Estatuto y los Delegados de los tres países miembros establecen su Reglamento Interno⁴². Su sede es de carácter rotativo, en orden alfabético, por cinco años y desde el año 2009 se encuentra en la ciudad de Formosa – Argentina. A su vez, la CTN esta facultada a dictar Resoluciones que son obligatorias para las Partes⁴³.

La CTN está constituida⁴⁴ por el Consejo de Delegados que ejerce la máxima autoridad y está integrado por dos Delegados de cada país, denominados Primer y Segundo Delegado. El Primer Delegado es de carácter político – diplomático con rango de Embajador que representa a su respectiva Cancillería, mientras que el Segundo Delegado es el representante técnico, siendo los Primeros Delegados los que ejercen la coordinación del Consejo.

El Consejo de Delegados establece la Presidencia Pro - Tempore, ejercida por cada una de las Delegaciones por orden alfabético y con duración anual. Esta Presidencia recae en el Primer Delegado de

41 Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (CTN). Acuerdo Constitutivo. La Paz: 09 de febrero de 1995. Art. VII.

42 Aprobado en Santa Cruz, Bolivia, el 28 – 30 de mayo de 2008.

43 *Ibíd.* Art. VI.

44 *Ibíd.* Art. (s). II y III.

cada país encargada de la coordinación y organización de las reuniones del Consejo de Delegados.

La estructura de la CTN se complementa con la designación de un Director Ejecutivo que coordina la Dirección Ejecutiva, instancia ejecutora de la CTN. Asimismo, cuenta con el Comité de Coordinación Trinacional, espacio de la sociedad civil y los habitantes de la Cuenca para que expresen sus intereses en el desarrollo de la misma, siendo un órgano de asesoramiento al Consejo de Delegados. La decisiones de este Organismo Trinacional y la responsabilidad, estudio y ejecución de proyectos conjuntos en el Río Pilcomayo, son tomadas por consenso⁴⁵.

Los derechos de los tres países ribereños de la Cuenca del Río Pilcomayo se enmarcan en el uso y aprovechamiento de manera sustentable del recurso hídrico que permite el desarrollo del área de influencia y una gestión racional y equitativa entre Bolivia, Argentina y Paraguay.

Los tres países ejercen su derecho en la ejecución de actividades, estudios y otros relacionados con el PGGI con la participación directa de los Segundos Delegados de la CTN. Estas actividades y proyectos anuales son programados en un POA detallando el presupuesto necesario, propuesta que es presentada al Consejo de Delegados para su consideración y aprobación.

Una vez aprobado el POA, cada país tiene la obligación de aportar los recursos correspondientes al funcionamiento de la CTN que son asumidos por partes iguales por Bolivia, Argentina y Paraguay. El monto es determinado por el Consejo de Delegados. El desembolso por parte de los gobiernos se realiza en dos pagos anuales donde la Dirección Ejecutiva rinde cuentas al Consejo de Delegados.

Del análisis del ordenamiento jurídico vigente en la CTN (Acuerdo Constitutivo y Reglamentos, entre otros), se concluye que los mecanismos legales vigentes, no solo otorgan derechos y obligaciones a los países miembros en la CTN, sino también al Director Ejecutivo y a la Presidencia Pro – Témpace, como ejecutores de las

45 Ibid. Art. (s). III y IV.

decisiones del Consejo de Delegados, en el caso del primero y coordinador en el caso del segundo.

Con el propósito de avanzar en las atribuciones determinadas por su Acuerdo Constitutivo, proponer normas referidas a las descargas de cualquier tipo de sustancias contaminantes en el Río Pilcomayo y planificar la explotación de energía hidráulica, entre otros, la CTN suscribió con la Unión Europea el Convenio de Financiamiento ASR/B7-3100/99/136 denominado “Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo”.

El citado Proyecto finalizó en diciembre de 2010 y tuvo como objetivo de reforzar los procesos de integración transfronteriza en cuestiones de interés compartido por los tres Estados en los siguientes temas: calidad de agua, erosión, transporte y sedimentación, vida ictícola, gestión de riesgos, integración y desarrollo de los pueblos originarios; atendiendo y orientando bajo diferentes modalidades en el plano local y regional las potencialidades y problemática de la Cuenca del Río Pilcomayo.

3.4. Comisión binacional para el desarrollo de la alta cuenca del río Bermejo y río Grande de Tarija

Los Jefes de Estado de Argentina y Bolivia por más de dos décadas alentaron el propósito de concertar acciones en los recursos hídricos compartidos. En este sentido, la *Declaración Presidencial* suscrita el 18 de marzo de 1994 reafirmó la decisión de avanzar en el proyecto de Aprovechamiento Integral y Múltiple del Río Bermejo para consolidar uno de los más eficaces instrumentos de integración física y desarrollo regional.

A inicios de 1995, ambos Estados celebraron diferentes consultas para jerarquizar los esfuerzos al nivel de una Comisión Binacional, con personería jurídica internacional, capacidad de gestión técnica, administrativa, financiera y jurídica para adquirir derechos y obligaciones.

Por ello, después de un proceso de negociaciones conjuntas se suscribió el Tratado de Orán, en la Ciudad de San Ramón de la Nueva Orán, Provincia de Salta, Argentina el 9 de Junio de 1995,

que estableció la *Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija* (COBINABE).

La COBINABE tiene personalidad jurídica internacional con autonomía de gestión técnica y administrativa, financiera y la capacidad jurídica para adquirir derechos y obligaciones y un marco jurídico y técnico para impulsar el desarrollo sostenible de la zona de influencia de la Cuenca del Río Bermejo⁴⁶.

Su objetivo es establecer un mecanismo jurídico técnico permanente, responsable de administrar la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, que impulse el desarrollo sostenible de su zona de influencia, haga óptimo el aprovechamiento de sus recursos naturales, genere puestos de trabajo, atraiga inversiones y permita la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos⁴⁷.

La COBINABE se constituye por dos Delegados de cada país miembro⁴⁸ y prevé la celebración de actos y contratos necesarios para realizar sus funciones⁴⁹. En este marco, los Estados Parte buscan el aprovechamiento de las aguas para satisfacer las necesidades de uso doméstico, producción de energía eléctrica, riego, control de crecidas, explotación de la fauna íctica, uso industrial y recreativo.

La COBINABE cuenta con dos Sedes, en Tarija (Bolivia) y Buenos Aires (Argentina)⁵⁰ y, asimismo, esta facultada a dictar Resoluciones que son obligatorias para las Partes⁵¹.

El Acuerdo Constitutivo de la COBINABE establece un régimen de solución de controversias establecido en el Tratado General de Arbitraje entre ambos países suscrito el 03 de febrero de 1902.

La máxima autoridad de la COBINABE denominada decisoria está integrada por dos Delegados de cada país. Uno de carácter polí-

46 Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE). Acuerdo Constitutivo. San Ramón de la Nueva Orán. Argentina, 09 de junio de 1995. Art. IV.

47 *Ibíd.* Art. 1.

48 *Ibíd.* Art. 3.

49 *Ibíd.* Art. 4.

50 *Ibíd.* Art. 9.

51 *Ibíd.* Art. 10.

tico y otro de carácter técnico quienes toman las decisiones a través de Actas y Resoluciones Binacionales.

Al igual que la CTN, la COBINABE tiene una Presidencia Pro - Tempore, que nombra a cada una de las Delegaciones con una duración anual por orden alfabético. Esta Presidencia la ejerce el Primer Delegado de cada país encargado de la coordinación y organización de las reuniones de la citada Comisión Binacional así como su representación.

Los derechos de los dos países ribereños de la Cuenca Binacional se identifican al igual que la Cuenca del Río Pilcomayo en el uso y aprovechamiento racional y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca que permite el desarrollo del área de influencia y su gestión racional y equitativa entre los dos países.

La COBINABE es una instancia donde Bolivia y Argentina tienen derechos y obligaciones en el marco de su Acuerdo Constitutivo, Estatuto y Reglamento Interno. En la reunión de los Primeros y Segundos Delegados como máximo órgano de la COBINABE (político - decisorio), se aprueban programas como el Programa de Gestión Integral de la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PROBER), los Programas Operativos Anuales (POAs) para que sean ejecutados por las instancias internas de la Comisión Binacional en coordinación con las nacionales de cada Estado.

Una vez aprobado el POA, como en los otros organismos de cuenca, cada Estado tiene la obligación de aportar los recursos correspondientes al funcionamiento de la COBINABE, en montos iguales por Bolivia y Argentina y desembolsado en dos pagos anuales.

En 1996, Bolivia y Argentina suscribieron Protocolos Complementarios al Tratado de Orán, para la construcción, explotación y administración de las Presas seleccionadas: Las Pavas, Arrazayal y Cambarí.

3.5. Tratado de cooperación amazónica

El *Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)*, suscrito en Brasilia en 1978, por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana,

Perú, Suriname y Venezuela tiene como objeto realizar acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, para que produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios⁵². En este marco, se intercambian informaciones y concertan acuerdos y entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que permitan el cumplimiento de los objetivos establecidos por el TCA⁵³.

Con la finalidad de operativizar el TCA, se establece la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, con Sede en la ciudad de Brasilia. La base de negociaciones y el principal derecho que rige el TCA es la reciprocidad. Además, de asegurar la más amplia libertad de navegación comercial en el curso del Amazonas y demás ríos amazónicos internacionales, observando los reglamentos fiscales establecidos en el territorio de cada una de las Partes. Para lo cual a inicios de 2010 se conformó un Grupo de Trabajo con Representantes de los países miembros de la OTCA, con el objetivo de consensuar una propuesta de Reglamento General de Navegación Comercial en los Ríos Amazónicos, que fue elevada a los Viceministros de los países miembros para su consideración.

Respecto al aprovechamiento de la flora y fauna de la Amazonia, los Estados Parte sostienen que debe ser racionalmente planificada, para mantener el equilibrio ecológico de la región y preservar las especies en base a la promoción de la investigación científica, intercambio de información, personal técnico entre las entidades competentes de los respectivos países⁵⁴.

Es importante destacar que el TCA (OTCA) no es un Tratado de Integración, más bien es un Tratado de Cooperación, razón por la cual los Estados Parte hacen énfasis en ese elemento, coincidiendo en las siguientes formas de desarrollo de la cooperación técnica y científica: realización conjunta y coordinada de programas de investigación y desarrollo; creación y cooperación de instituciones

52 Tratado de Cooperación Amazónica. Brasilia: 03 de julio de 1978. Art. 1.

53 *Ibíd.* Párrafo Único.

54 *Ibíd.* Art. 7.

de investigación o de centros de perfeccionamiento y producción experimental; organización de seminarios y conferencias, intercambio de informaciones y documentación y organización de medios destinados a su difusión.

Asimismo, los Estados Parte del TCA enfatizan en la conveniencia de crear una infraestructura física adecuada entre sus respectivos países, especialmente en el área de transporte y comunicaciones. Por consiguiente, se comprometen a estudiar las formas más armónicas de establecer o perfeccionar 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 nacionales⁵⁵.

Por otro lado, los Cancilleres de los Estados miembros realizan reuniones cada vez que lo juzguen conveniente u oportuno, para fijar las directrices básicas de política común, apreciar y evaluar el proceso de Cooperación Amazónica y adoptar decisiones para la realización de los fines propuestos en el TCA.

A su vez, los Representantes diplomáticos de alto nivel de los Estados miembros se reúnen anualmente integrando el Consejo de Cooperación Amazónica (CCA); velan por el cumplimiento de los objetivos y finalidades del TCA; por el cumplimiento y recomendaciones tomadas en las reuniones de Cancilleres; así como consideran las iniciativas y proyectos que presenten los miembros y adoptar decisiones que correspondan⁵⁶.

Por otro lado, los Estados Parte se organizan internamente a través de Comisiones Nacionales Permanentes encargadas de la aplicación en sus respectivos territorios de las disposiciones del TCA y la ejecución de las decisiones adoptadas por las reuniones de los Cancilleres y del CCA.

Las decisiones adoptadas en reuniones que se efectúen⁵⁷ requieren del voto unánime de los Estados Miembros⁵⁸. En la gestión

55 Ibid. Art. 10.

56 Ibid. Art. 21.

57 Ibid. Art.(s). 20, 21 y 24.

58 Ibid. Art. 25.

2010 los Cancilleres del TCA – OTCA, decidieron relanzar el TCA, actualizando su normativa y ampliando sus áreas de interés, proceso no concluido a la fecha.

3.6. Constitución de comisiones técnicas, grupos de trabajo Ad Hoc

Con el objetivo de contar con *mecanismos no permanentes* para facilitar el tratamiento de temas específicos de interés de Bolivia y los Estados que conforman las cuencas trasfronterizas (Argentina, Brasil, Paraguay, Perú y Chile) con algunos de los cuales no se cuenta con acuerdos bilaterales, existen diferentes mecanismos jurídico importantes que Bolivia utiliza como medio de negociación como es el caso de Comisiones Técnicas, Grupos de Trabajo y Grupos Ad Hoc, que elevan recomendaciones y propuestas a los Cancilleres de los Estados, que forman parte de éstos mecanismos, para la toma de decisiones que correspondan en temas en cuencas transfronterizas en el marco de la relación bilateral.

Este es el caso de la Comisión Técnica Binacional del Río Mauri – Maure (Bolivia – Perú), Grupo de Trabajo del Silala (Bolivia – Chile)⁵⁹, Comisión Técnica Binacional del Río Suches (Bolivia – Perú) y Grupo Ad Hoc Binacional de Gestión de la ALT (Bolivia – Perú).

En lo referente a la *Comisión Técnica Binacional del Río Mauri – Maure (Bolivia – Perú)*, la Cancillería de Bolivia envió una Nota⁶⁰ a Perú proponiendo su reactivación, con el objetivo de reanudar las negociaciones de la problemática del Río Mauri- Maure. La Comisión Binacional fue establecida durante la Reunión de Gabinete Ministerial Bolivia – Perú de 2003⁶¹.

La Quinta Reunión de la Comisión Técnica Binacional se realizó el 10 de septiembre de 2009 precedida de una visita a la Cuenca del Río Mauri en territorio peruano. De las deliberaciones se acordó constituir una Subcomisión Técnica Conjunta, para elabo-

59 Establecido en el marco del Mecanismo de Consultas Políticas entre Bolivia y Chile.

60 19 de marzo de 2009.

61 Santa Cruz de la Sierra, 09 de febrero de 2003.

rar un Modelo Matemático del Río Mauri – Maure, para lo cual se designaron puntos focales y manifestaron, sobre la base de estos compromisos, la voluntad de realizar un Proyecto de Acuerdo Binacional de Aprovechamiento de la Cuenca del Río Mauri - Maure.

En la Sexta Reunión de la Comisión Técnica Binacional, previa Visita In Situ de la Cuenca del Río Mauri en territorio nacional, el 21 de septiembre de 2010, se acordaron los parámetros en los cuales debe trabajar la Subcomisión Técnica Conjunta en el Modelo Matemático. Además, se decidió la instalación de estaciones hidrometeorológicas en la Estación Frontera y Estación Caño, denominadas estaciones hidrometeorológicas binacionales y finalmente se acordó desarrollar un Taller Informativo público en la Localidad de Charaña – Bolivia, para conocer los alcances de los emprendimientos llevados a cabo por el Proyecto Especial Tacna (PET), así como la realización de una visita a la zona de la Cuenca Alta del Río Mauri con los participantes del citado Taller.

Los acuerdos desarrollados en el marco de la citada Comisión Binacional Técnica, fueron refrendados por los Jefes de Estado de Bolivia y Perú en su encuentro presidencial desarrollado en la ciudad de Ilo – Perú el 19 de octubre de 2010.

Finalmente, cabe mencionar que todas las actividades desarrolladas pretenden apoyar a los lineamientos bases para la negociación entre Perú y Bolivia de un Acuerdo Binacional de Aprovechamiento de la Cuenca del Río Mauri – Maure.

Respecto al *Grupo de Trabajo del Silala (Bolivia – Chile)*⁶², en el marco de lo dispuesto por los Cancilleres de Bolivia y Chile (2004), se conformó el citado Grupo de Trabajo.

En su Primera Reunión en mayo de 2004⁶³, ambas Delegaciones coincidieron en la necesidad de realizar estudios técnico – científicos que permitan determinar la naturaleza, origen y flujos de las aguas del Silala para establecer una base científica que sea puesta a disposición de sus Gobiernos como base de la negociación en este tema.

62 Establecido en el marco del Mecanismo de Consultas Políticas entre Bolivia y Chile.

63 La Paz, 06 de mayo de 2004.

En su Segunda Reunión en enero de 2005⁶⁴, se conformó una Subcomisión Binacional encargada de definir parámetros del estudio conjunto y de complementar los estudios existentes en cada país identificando las áreas en que se desarrollará cada actividad.

Posteriormente se desarrollaron la Tercera⁶⁵, Cuarta, Quinta⁶⁶ y Sexta Reunión del citado Grupo (2008 y 2009), en el marco de las cuales se coincidió en la necesidad de implementar una Red de Estaciones Hidrometeorológicas para obtener registros de precipitación, temperatura del aire y otras variables, así como se determinó el periodo de monitoreo y las instituciones de ambos países que participarían en la ejecución de la propuesta.

En este contexto, se rescata las determinaciones realizadas en la Cuarta Reunión Grupo de Trabajo en noviembre de 2008⁶⁷, donde ambas Delegaciones acordaron la celebración de un Acuerdo provisional relativo al aprovechamiento de las aguas, que servirá de base para uno definitivo. Y los resultados de la Sexta Reunión del Grupo de Trabajo en mayo de 2009⁶⁸ donde se finalizó la redacción de un Proyecto de Acuerdo Inicial, que fue socializado en Bolivia. En este marco, diversas organizaciones sociales del Departamento de Potosí involucradas en este tema, en constante coordinación con las autoridades nacionales, respaldaron las negociaciones del Proyecto de Acuerdo Inicial entre ambos países⁶⁹ sin renunciar a la deuda histórica que tiene Chile con Bolivia.

Asimismo, en octubre de 2010⁷⁰, se reunió este Grupo de Trabajo donde Bolivia ratificó la existencia de obligaciones de Chile respecto al uso de las aguas del Silala y que éstas deberían ser compensadas. En este sentido, planteó un artículo transitorio al borrador de Acuerdo Inicial, donde se debería definir el monto y

64 La Paz, 20 de enero de 2005.

65 Santiago, 10 de junio de 2008.

66 Santiago, 03 de abril de 2009.

67 Santa Cruz de la Sierra, 14 de noviembre de 2008.

68 La Paz, 18 de mayo de 2009.

69 Ver: Segundo Acuerdo de Quetena. Encuentro Nacional del Acuerdo Preliminar de las Aguas del Silala. Quetena Chico, 03 de agosto de 2009.

70 La Paz, 01 de octubre de 2010.

forma de erogación por Chile respecto al uso pasado de las aguas del Silala. No obstante, Chile manifestó su disconformidad con el precitado artículo transitorio y con su incorporación en el borrador de Acuerdo.⁷¹

Por otra parte se creó (2010) la *Comisión Técnica Binacional del Río Suches (Bolivia – Perú)*, en la cual se aborda la problemática de éste Río, identificada en tres componentes: fronterizo, limítrofe y medio ambiental. El primero, es analizado en la Comisión Binacional Demarcadora de Límites y Reposición de Hitos de Bolivia y Perú; mientras que el segundo y tercer componente por la citada Comisión Técnica, que tiene como objetivo principal el de intercambiar información técnica y elevar recomendaciones a las autoridades pertinentes para buscar mecanismo que mitigue la contaminación del Río Suches, de origen minera, así como el desarrollo de un Plan Maestro para la Gestión Binacional de ésta Cuenca.

En la Primera Reunión de la Comisión Técnica Binacional⁷² de agosto de 2010, se delimitó las competencias de la citada Comisión Binacional (ambiental y fronteras), asimismo, se acordó la Visita Conjunta a la zona del Río Suches con la finalidad de constatar in situ los asentamientos ilegales de mineros y cooperativas que trabajan en la extracción de oro en la zona, vertiendo sus desechos químicos al Río Suches.

Además, se acordó que el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Perú (INGEMED), el Servicio Nacional de Geología y Técnico de Minas (SERGEOTECMIN) y la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) realicen una visita a la zona de la Cuenca del Río Suches los días 08 y 10 de septiembre de 2010 con la finalidad de actualizar el Inventario y Situación Técnica-legal de los derechos de operaciones mineras en la Cuenca Binacional.

71 Además, se debe mencionar que en la Declaración Conjunta de Cancilleres de Bolivia y Chile de fecha 07 de febrero de 2011, realizada en La Paz, se analizó, entre otros puntos, el estado de avance de la agenda de 13 puntos (tema marítimo, recursos hídricos, ferrocarril Arica La Paz y temas jurídicos y de desarrollo económico) instruyendo la búsqueda de alcanzar acuerdos futuros para el conjunto de la Agenda.

72 20 de agosto de 2010.

En la Segunda Reunión de la Comisión Binacional⁷³ de septiembre de 2010, previa la Visita Conjunta de Bolivia y Perú a la Cuenca del Río Suches, realizada el 22 de septiembre de 2010, se verificó el incremento de la actividad minera en la zona y su negativo impacto ambiental.

A su vez, se acordó gestionar la declaratoria de ésta Cuenca como una Zona Crítica de daño Ambiental de prioridad binacional, la misma que fue refrendada por los Jefes de Estado de Bolivia y Perú en su encuentro en la ciudad de Ilo en octubre de 2010. Por otro lado, se acordó la constitución de un Grupo Técnico de Trabajo para la elaboración de una Línea de Base Integral para la formulación de su Plan Maestro para la Gestión Binacional.

Asimismo, se acordó instalar, a la brevedad posible, estaciones Hidrometeorológicas automáticas de carácter binacional que contengan sistemas de medición de la cantidad y calidad de agua en la Laguna Suches y en la desembocadura del citado Río en el Lago Titicaca, para el respectivo monitoreo y control, así como la organización de brigadas informativas y de capacitación destinadas a sensibilizar a la población minera respecto a las buenas prácticas para la conservación del medio ambiente.

Respecto al *Grupo Ad Hoc Binacional de Gestión de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa ALT (Bolivia – Perú)*, establecido de conformidad con el mandato de la Declaración de Ilo, con la finalidad de presentar a los Cancilleres de Bolivia y Perú de una propuesta de actualización y modernización del Estatuto Orgánico de la ALT y de adecuación del Plan Director Global Binacional (PDGB) del Sistema TDPS a las nuevas realidades económicas, ambientales y sociales, realizó su primer encuentro el 02 de diciembre de 2010.

En el mismo, se acordó invitar al Presidente Ejecutivo de la ALT para que presente un Informe detallado sobre los objetivos alcanzados y las actividades ejecutadas de conformidad con el PDGB, así como los obstáculos institucionales y normativos que pudie-

73 23 de septiembre de 2010.

ron haberse presentado durante su implementación. Asimismo, se acordó en implementar las recomendaciones emanadas de la Auditoría Conjunta realizada por las Contralorías Generales de ambos países referidas a la adecuación de los instrumentos de gestión y el PDGB y se aprobó un cronograma de encuentros del Grupo Ad Hoc.

En su Segunda Reunión realizada el 14 de diciembre de 2010, después de la presentación del Presidente Ejecutivo de la ALT, se esbozaron ideas preliminares respecto a los mecanismos de actualización y complementación el PDGB y se Estatuto Orgánico.

Durante la Tercera⁷⁴ y Cuarta Reunión⁷⁵ del Grupo Ad Hoc, así como en la Reunión Técnica⁷⁶ del citado Grupo se presentaron, discutieron y elevaron propuestas de acciones estratégicas correspondientes a los lineamientos para la adecuación del PDGB, asimismo, se aprobó el Primer Proyecto de Lineamientos Generales de la Estructura Orgánica de la ALT, la nueva estructura del Estatuto Orgánico de la ALT, los lineamientos generales del nuevo PDGB que daría lugar a la estructura de su Estatuto. La Agenda para su próxima reunión del citado Grupo Ad Hoc, prevista para el mes de abril de 2011, se desarrollará la propuesta de Estatuto Orgánico de la ALT.

Los citados mecanismos no permanentes desarrollan su trabajo en el marco de las instrucciones emanadas por sus Gobiernos en muchos casos con trabajos técnicos específicos, por ejemplo los estudios de modelos matemáticos de las cuencas, instalación de estaciones hidrometeorológicas, propuestas de acciones y actividades, propuestas de Acuerdos de Uso y Aprovechamiento de Aguas, elaboración de pre – acuerdos, propuestas de modificaciones de gestión de recursos hídricos y modificación de instrumentos legales para ser elevados a consideración de las autoridades estatales.

74 17 d enero de 2011.

75 09 y 10 de febrero de 2011.

76 01-02 de marzo de 2011.

4. Determinación de mecanismos y procedimientos formales alternativos de resolución de disputas sobre aguas internacionales en relación con las cuencas transfronterizas

La gestión de conflictos y su prevención está determinada por la política exterior y la voluntad política de los Estados con la influencia de otros factores imprescindibles como las eficientes y efectivas relaciones diplomáticas entre los Estados ribereños, reafirmación de las relaciones bilaterales y la importancia de los proceso de integración donde las cuencas hidrográficas cumplen un rol primordial que conlleva a establecer mecanismos y procedimientos formales alternativos de resolución de disputas en aguas internacionales con relación a los potenciales conflicto.

4.1. Mecanismos de resolución de conflictos enmarcados en el derecho internacional público

Existen diversas causas donde pueden surgir conflictos en las cuencas transfronterizas que generalmente se identifican por la calidad o cantidad de agua respecto a su uso.

Un caso clásico es cuando la demanda de agua para diferentes usos supera la oferta. Puede ser provocado por la sobreexplotación de agua o por cuestiones de variabilidad climática. Lo cierto es que el Estado que se encuentra aguas abajo no recibe la suficiente cantidad de agua para cubrir sus necesidades.

Otro conflicto se refiere a la contaminación de los cuerpos de agua. El DIA regula la prohibición de sustancias de descarga que causen daño, contaminen y afecten a la utilización de los recursos hídricos compartidos.

Asimismo, un potencial conflicto estaría enmarcado en los distintos usos de las aguas que exceden la capacidad de la cuenca para mantener la provisión de la misma, es decir, un conflicto entre usos y el consumo humano de agua y el uso o consumo por parte del ambiente como usuario del agua; también se presenta por causas naturales como crecidas, inundaciones o liberación de exceso de

agua de represas ubicadas aguas arriba que provocan una inundación en el Estado aguas abajo; o se refiere a un accidente de tipo industrial que impide el uso del agua para consumo humano.

Es fundamental la aplicación del principio de utilización equitativa del DIA en estos casos. Esta solución debe ser a largo plazo a través de un acuerdo obligatorio en las Partes.

El Artículo 33 de la Carta de la ONU establece medios pacíficos para solucionar controversias entre Estados y garantizar la paz y seguridad internacionales. La *negociación, investigación, mediación y la conciliación son los medios políticos o diplomáticos de solución de conflictos; mientras que el arbitraje y el arreglo judicial se identifican como medios jurídicos*⁷⁷. Ambos son mecanismos formales de resolución de conflictos que pueden ser tomados en cuenta en disputas de cuencas transfronterizas.

Para solucionar una controversia los Estados, primeramente, acuden a las *negociaciones (bilaterales y multilaterales)* que pueden estar precedidas de consultas entre las partes en conflicto, en cuyo marco se intercambian puntos de vista e información relevantes. Las *consultas* son establecidas en contacto directo entre los Estados de la controversia donde manifiestan su posición sobre un asunto específico que los enfrenta para llegar a un arreglo equitativo.

Otro medio de solución de diferencias son los *buenos oficios* que cuenta con la participación de una tercera Parte, sea un Estado y/o Organismo Internacional cuya función es aproximar a las Partes en conflicto para llegar a un arreglo definitivo. Esta intervención puede establecerse de manera espontánea o a solicitud de las Partes del conflicto y exhorta a que inicien o reinicien negociaciones, o intenten utilizar otro método para solucionar la controversia.

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 un facilitador, también puede sugerir los términos específicos para alcanzar una solución. La mediación no es obligatoria, pero puede ser efectiva para la solución entre las Partes.

77 Ver: Solari, Luis. Derecho Internacional Público. Lima: 1994.

A través de la *investigación como medio de solución de conflictos* muchos desacuerdos en materia de recursos hídricos pueden ser solucionados con la presencia de expertos independientes e imparciales que elaboren un Informe Técnico para facilitar la negociación en las Partes.

Los *medios jurídicos* de solución de controversias establecidos en el *arbitraje* y el *arreglo judicial* que presupone que un tercero imparcial dicte e imponga con carácter obligatorio la solución de la controversia, previo un acuerdo de las Partes en conflicto.

El *arbitraje* que permite a las Partes elegir la composición del Tribunal Arbitral constituido Ad Hoc (en general, cada una de ellas, designa, al menos, un árbitro y éstos designan a un tercero), el lugar donde se va a sesionar y cuestiones a ser decididas. Este Tribunal examina la controversia y adopta sus decisiones, mediante una Resolución, por mayoría de votos que son vinculantes y obligatorias para las Partes⁷⁸.

El *arreglo judicial* consiste en someter la controversia a la consideración de un tribunal internacional, permanente, independiente e imparcial, generalmente la Corte Internacional de Justicia, siendo sus decisiones de carácter obligatorio.

El *procedimiento de solución de controversias* que establece la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua para fines distintos de la navegación*⁷⁹(Convención de 1997), que no se encuentra vigente a la fecha pero es tomada en cuenta como un referente en el ámbito de uso de aguas internacionales considera que⁸⁰ : cualquiera de las partes en un conflicto podrá solicitar que se entablen negociaciones con la otra u otras Partes, luego de seis meses de la petición de entablar negociaciones, estas fracasan, cualquiera de las Partes, a menos que acuerden otra cosa, podrá someter

78 En 2001, la Corte Permanente de Arbitraje adoptó una serie de reglas en materia de conflictos ambientales, de carácter opcional y no obligatorio, para facilitar la resolución de conflictos con el medio ambiente y recursos naturales.

79 Referida a los usos de los cursos de agua internacionales y de sus aguas para fines distintos de la navegación y las medidas de protección, preservación y ordenación relacionados con los usos de esos cursos de agua y de sus aguas.

80 Convención de 1997. Art. 33.

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 la solución equitativa del conflicto.

Asimismo, menciona que al momento de *ratificar dicha Convención cada Parte acepta con obligatoriedad que el conflicto sea sometido a la Corte Internacional de Justicia*, a menos que las Partes acuerden otra cosa.

En este sentido, la negociación de Acuerdos y/o Tratados internacionales⁸¹ sobre recursos hídricos debe ser desarrollada en el marco de los *principios de buena fe y la reciprocidad* cuya negociación debe regirse por los procedimientos establecidos en la *Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969*: negociación, adopción del texto, autenticación del texto, manifestación de consentimiento en obligarse al Tratado (firma, ratificación o adhesión) y entrada en vigor.

Los instrumentos internacionales deben tener reglas claras que eviten, dentro lo posible, interpretaciones diversas, contradicciones, ambigüedades y errores técnicos. El texto principal debe contar con objeto, reglas de fondo, reglas de procedimiento, marco institucional y resolución de conflictos.

Sin embargo, no existe un modelo de Tratado que sea aplicable a toda cuenca transfronteriza; las instituciones pueden variar en su estructura, composición y facultades.

4.2. Mecanismos formales alternativos

Los mecanismos formales alternativos están enmarcados en la búsqueda del acercamiento de los actores de la cuenca y de sus auto-

81 Ver: Naciones Unidas. Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Viena: 1969.

ridades para llegar a una solución de conflictos desde sus distintas percepciones y/o diferencias. Cabe destacar que estos mecanismos pueden tener *éxito en desencuentros, diferencias, divergencias que son problemas de menor nivel* como es el caso de conflictos internos (territorio nacional) respecto a la temática de cuencas transfronterizas y desencuentros entre países que comparten recursos hídricos. En otros casos de conflictos con mayor diferencias entre los Estados donde intervienen variables políticas y técnicas será mejor utilizar las otras herramientas político – jurídicas, detalladas previamente, que otorga la comunidad internacional como ser:

Participación pública - Construcción de Redes - La participación ciudadana y la negociación pueden ser utilizados como instrumentos que maximicen la probabilidad en buscar soluciones a problemáticas planteadas y establecer acuerdos, no solo sobre la naturaleza de determinado problema sino sobre el deseo de llegar a ciertos resultados en particular. Asimismo, con la finalidad de prevenir conflictos se podrán crear redes de información entre los usuarios del agua que permitan intercambiar información y prevenir situaciones de conflictos en cuencas transfronterizas.

Organización de consultas – las consultas son un medio de solución pacífica de controversias, identificadas para evitar llegar a mecanismos judiciales de resolución de las mismas. Se realizan a través del intercambio de la información, encuentros entre dos o más Estados Parte en controversia, que permitirá saldar dudas y/o malos entendidos y así evitar un conflicto mayor.

Las consultas pueden realizarse en instancias técnicas las cuales podrán encontrar soluciones comunes que permitan contar con herramientas de este tipo para la toma de decisiones políticas.

Difusión - Elaboración de Cartillas Informativas, la difusión de la información es clave para evitar potenciales conflictos y buscar la negociación de acuerdos. Se propone este mecanismo con la finalidad de no solo informar, sino más bien comunicar, difundir los avances y logros que se tienen en las cuencas transfronterizas de estudio así como dar a conocer la problemática de cada una de ellas porque sus características son diferentes.

Para lo cual se podrá optar por Cartillas Informativas dirigidas a diferentes públicos como es el caso de los usuarios y habitantes de las cuencas, pueblos indígenas, organizaciones sociales e instituciones públicas involucradas y a todos los actores de las cuencas transfronterizas con el objetivo de difundir de manera simplificada los derechos, obligaciones y actividades que se desarrollan en cuencas transfronterizas.

Grupos Ad Hoc o de Trabajo, cuando se presenta malos entendidos y/o un posible conflicto y de acuerdo a la voluntad de los Estados que conforman las cuencas transfronterizas, se podrán crear Grupos Ad Hoc que son mecanismos institucionales con mandatos específicos; de esta manera no se crea burocracia en los órganos institucionales y se resuelve el problema y/o potencial conflicto.

Los Grupos ad Hoc, como su nombre lo indica, son instancias creadas con objetivos específicos que una vez cumplidos desaparecerán.

Comisiones Técnicas, son mecanismos institucionales que no siempre debe ser establecidos de manera permanente, más bien deberían ser creados cuando se presente un mal entendido y/o un posible conflicto. Se debe conformar por voluntad de los Estados que comparten una cuenca transfronteriza con mandatos específicos.

Una vez que se cumplen los mandatos desaparecen y como los Grupos Ad Hoc, las Comisiones Técnicas realizan un Informe Binacional o Trinacional a las instancias políticas para la toma de decisiones, evitando la burocracia de los órganos institucionales y resolviendo el problema y/o potencial conflicto de manera efectiva.

5. Propuestas de aplicación de marcos normativos e institucionales para la promoción de la cooperación mutua, prevención y resolución de conflictos sobre recursos hídricos en las cuencas del río Pilcomayo, río Bermejo, río Mauri, aguas del Silala y sistema hídrico del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y Salar de Coipasa

Las propuestas de aplicación de marcos normativos e institucionales para la promoción y cooperación mutua, prevención y solución de conflictos de recursos hídricos en las cuencas de estudio toman en cuenta: los principios del Derecho Internacional del Agua, instrumentos internacionales que influyen en la gestión de cuencas transfronterizas (Convenciones, Reglas y Normas, entre otros), elementos esenciales de gestión y fortalecimiento de mecanismos pre – existentes; legislaciones nacionales e internacionales/principios y los ámbitos; institucional, participación pública y social, económico y de información .

5.1. Propuesta 1. Cuenca trinacional del río Pilcomayo

La Cuenca Trinacional del Río Pilcomayo en aplicación del principio de cooperación del Derecho Internacional del Agua (DIA), que determina que los Estados ribereños de cuencas transfronterizas, para alcanzar el desarrollo sustentable de la Cuenca y mantener su integridad ecológica deben buscar mecanismos jurídicos de cooperación para el beneficio mutuo deben constituir comisiones a nivel vi o trilateral, se establece la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (CTN) -Bolivia, Argentina y Paraguay- acuerdo que permite la negociación de los tres países de sus intereses buscando acuerdos en base a la reciprocidad y buena fe con la finalidad de participar en un régimen cooperativo de aguas en la citada Cuenca Trinacional.

En este sentido, se propone que *Bolivia transmita* a sus socios que conforman la CTN que la cooperación entre los miembros de la Comisión Trinacional, debe estar sujeta en base a los principios

de igualdad soberana, integridad territorial y provecho mutuo, buscando la protección adecuada del Río Pilcomayo en el marco de Convención de 1997.

Por otro lado, en el *ámbito institucional* sus mecanismos institucionales e instrumentos jurídicos de la CTN (Acuerdo Constitutivo, Estatuto, Reglamento Interno, Manual de Funcionamiento, etc.) Establecen avances concretos; para su consolidación se propone trabajar en la implementación de mecanismos que permitan la prevención y arreglo de controversias, enmarcado en el DIA así como en las Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de ríos internacionales (1966)⁸², las cuales determinan que los Estados deben arreglar sus diferencias y/o conflictos actuales o potenciales por medios pacíficos (negociación, buenos oficios, conciliación, mediación, investigación, arbitraje y arreglo judicial) para garantizar la paz y seguridad internacionales como menciona el Art. 33 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de los tratados aplicables que sean partes.

Asimismo, se propone que los países miembros de la CTN *faciliten información de los usos y actividades* que se realizan en sus territorios que forman parte de la Cuenca del Río Pilcomayo con el objetivo de prevenir futuros conflictos. Así como transmitir la necesidad de que todo Estado proporcionará a conocimiento de los otros Estados miembros, información respecto a toda obra o instalación que se proponga realizar y altere el régimen de la cuenca que pueda dar origen a un futuro conflicto.

Respecto a la *participación pública y social* la misma debe ser evaluada desde dos aspectos importantes. Por un lado, la participación equitativa de los Estados Partes de la Cuenca y por otro la participación pública de los ciudadanos; por lo que se propone transmitir a los socios de la CTN, que todo Estado Parte de la Cuenca del Río Pilcomayo tiene el derecho a participar en el manejo de sus aguas en forma equitativa, razonable y sostenible; participación que depende de la voluntad y buena fe de los Estados.

82 Enmarcadas en el uso de las aguas de una Cuenca Hidrográfica Internacional.

En referencia a la participación social, se recomienda tomar las mediadas necesarias para asegurar que los ciudadanos puedan participar en los procesos de desarrollo de la Cuenca Trinacional. En concordancia con los preceptos constitucionales de Bolivia y el Segundo Foro Mundial del Agua (Haya, Holanda. 2000)⁸³.

Para tal efecto, se propone fortalecer la coordinación interna y externa para lograr una alianza estratégica que permita superar divergencias en el marco de la solidaridad compartida entre Estados y usuarios. Internamente a través de la reactivación de la Comisión Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo y a nivel Trinacional (CTN) con la consolidación de sus órganos operativos, como es el caso de el Comité de Coordinación Trinacional, instancia de participación de la sociedad civil.

En este sentido, es importante fortalecer la capacidad de toma de decisiones de las comunidades indígenas que habitan en el territorio de la Cuenca tomando en cuenta, sobre todo el precepto constitucional en Bolivia de derecho a consulta de los pueblos indígenas respecto a los beneficios o perjuicios que realice el Estado sobre la explotación de los recursos naturales en su territorio; respeto a sus usos y costumbres en la gestión del agua y medio ambiente el marco del nuevo paradigma del desarrollo, el “Vivir Bien”, en armonía con la naturaleza.

Respecto al *ámbito económico* de sustento se propone establecer un régimen de aportes ordinarios y extraordinarios. En el primer caso para su funcionamiento y en el segundo, para actividades comunes y búsqueda de financiamiento en instituciones externas en la realización de obras y estudios en la Cuenca común. Así como establecer una *Estrategia Trinacional de Intervención en la Cuenca del Río Pilcomayo*, identificando fuentes de financiamiento.

En relación al *fortalecimiento de las capacidades técnicas*, se debe tomar en cuenta los resultados obtenidos por el Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo (Proyecto Pilcomayo), finalizado en 2010 como ser: el Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo y la Línea Base Ambiental para

83 Dicho Foro reflexiona respecto a la inclusión y participación social en cuencas transfronterizas.

aplicarlos en el ámbito económicos de sustento y las capacidades técnicas adquiridas; productos que deberán ser sostenidos en el tiempo.

El Proyecto Pilcomayo desarrolló una Línea Base Ambiental de la Cuenca del Río Pilcomayo que es un diagnóstico general de la Cuenca en los ámbitos económico, social e hidrológico. Se propone profundizar el estudio a través de investigaciones hidrológicas, ambientales económicos y sociales para la adecuada planificación y gestión de la Cuenca Trinacional. Además, se considera necesario estudiar las medidas y tipos de obras hidráulicas que permitirán mitigar (retener) la sedimentación del cauce del Río Pilcomayo en la Cuenca Alta y permitir la creación de atajados para el cultivo del agua para la época de estiaje, así como trabaja sobre todo en la Cuenca Alta con la problemática de la contaminación minera.

Respecto a la contaminación del curso de agua internacional conceptualizada como toda alteración nociva de la composición o calidad de aguas de un curso de agua internacional que sea resultado directo o indirecto de un comportamiento humano en concordancia con la Convención de 1997 y las Normas de Helsinki, Bolivia situada en la Cuenca Alta del Río Pilcomayo deberá prevenir, reducir y controlar la contaminación del curso de agua internacional que pueda causar daños sensibles a la Cuenca Baja (Argentina y Paraguay).

Asimismo, el Proyecto Pilcomayo logró avances importantes en el *ámbito de la información* (intercambio de información técnica) resultado que también debe ser sustentado en el tiempo, para lo cual se propone consolidar el intercambio de datos hidrológicos y meteorológicos donde los datos procesados deberán ser objeto de divulgación y canje sistemático a través de publicaciones; lecturas o registros gráficos de instrumentos.

Este intercambio permitirá facilitar la caracterización del sistema; conocer los planes y programas de usos de aguas internos que deben ser compatibles con los intereses de los tres Estados para adoptar medidas tendientes a preservar los recursos vivos de la Cuenca y prevenir potenciales conflictos.

Bolivia, deberá propiciar en el marco de la CTN la aplicación del principio del DIA de utilización equitativa, que determina que los Estados Parte de una cuenca transfronteriza, utilizarán la porción de dicha cuenca ubicada en su territorio de manera razonable y equitativa, óptima, sostenible y disfrute máximo compatible con la protección adecuada de este curso, tomando en cuenta los intereses del mismo.

Tomando en cuenta que el Río Pilcomayo es un río internacional de curso sucesivo, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la Cuenca, principio que debe ser el eje articulador de la gestión de los recursos hídricos compartidos (Declaración de Asunción de 1971)⁸⁴.

Asimismo, se deberá tomar en cuenta el *principio de Buena Vecindad*, donde los Estados no pueden realizar o permitir la realización de actividades dentro de su territorio o en espacios comunes sin considerar los derechos de otros Estados o la protección del medio ambiente. Por lo que se considera que todos los Estados miembros de la CTN puedan cumplir este deber -de no causar daño- en sus territorios compartidos.

A su vez, se propone *incentivar la gestión social – ambiental*, abarcando actividades en la Cuenca Trinacional que mitiguen los impactos sociales y ambientales para que los ciudadanos cuenten con una efectiva participación y así evitar posibles conflictos.

Finalmente, se considera pertinente que la CTN, de acuerdo a sus objetivos de creación (estudios de impacto ambiental, normas comunes de descarga de cualquier tipo de sustancias contaminantes, etc.), a través de su Presidencia Pro - Tempore, celebre consultas entre sus miembros para determinar medidas y métodos aceptables para prevenir, reducir y controlar la contaminación del curso de agua, en concordancia con el Tercer Foro Mundial del Agua (Kyoto – Japón. 2003) donde establece la cooperación a los países menos desarrollados para mitigar la contaminación y prevención de desastres.

84 Establecida en la IV Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata.

5.2. *Propuesta 2. Cuenca binacional del río Bermejo*

Al igual que la Cuenca del Río Pilcomayo, en la Cuenca del Río Bermejo Bolivia y Argentina aplicaron el principio de cooperación negociando y suscribiendo el Acuerdo que constituye la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija (COBINABE).

Bolivia en su participación en la COBINABE debe continuar aseverando que el principio de cooperación está enmarcado en base de los principios de igualdad soberana, integridad territorial, provecho mutuo para lograr la protección adecuada del curso de agua internacional entre ambos países.

En el marco de la voluntad política expresada por los representantes de la Comisión Binacional en las últimas gestiones (2008 – 2010), se avanzó en la consolidación del *ámbito institucional* de la Cuenca, consolidando la COBINABE como un Organismo de Cuenca que a la fecha cuenta con su Estatuto y Reglamento Interno aprobado y vigente en los cuales se establecen sus derechos y deberes de los dos Estados Parte, así como se identifican los responsables de la aplicación de los citados instrumentos. En este sentido, se propone fortalecer y *consolidar los mecanismos institucionales con las siguientes acciones:*

Acordar en el marco de las reuniones ordinarias de la COBINABE que en caso de conflictos se opte por aplicar todos los medios de solución pacífica de controversias (negociación, buenos oficios, conciliación y mediación, arbitraje y arreglo judicial) los cuales están determinados en las Normas de Helsinki, la Carta de la ONU y los principios del DIP.

Asimismo, y para prevenir potenciales conflictos se recomienda lograr a través de solicitudes de ambos países (Argentina y Bolivia), *se facilite información respecto al uso y actividades de las aguas compartidas* así como futuros proyectos que puedan efectuar en la Cuenca Binacional y la construcción de potenciales infraestructuras que alteren el régimen de la Cuenca.

En relación a la *participación pública y social* en el proceso de toma de decisiones y gestión de la Cuenca Binacional – tomando en

cuenta que la COBINABE tiene dos Sedes, una en cada Estado y una Presidencia Pro - Tempore-, ésta debe ser equilibrada y equitativa de ambos Estados Parte. Se recomienda fortalecer la participación de la sociedad civil (habitantes de la cuenca y comunidades indígenas) respetando y aplicando el precepto constitucional de Bolivia de inclusión, participación y consulta previa para lo cual se propone consolidar el Comité Binacional de Coordinación compuesto por representantes de la sociedad civil de ambos Estados.

Asimismo, se propone *fortalecer la coordinación interna logrando una alianza* estratégica que permita superar divergencias en el marco de la responsabilidad compartida. Al igual que en la Cuenca del Río Pilcomayo, que son conocidas como las “cuenca gemelas”, se propone que internamente se reactive la Comisión Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo y a nivel de la Comisión Binacional la consolidación de sus órganos operativos.

Respecto al *ámbito económico*, se propone canalizar los aportes económicos de los Estados para el funcionamiento de la Comisión Binacional. Asimismo, realizar inversiones para el desarrollo de obras y estudios en la Cuenca del Río Bermejo identificando fuentes de financiamiento para el logro de los objetivos de su creación.

La COBINABE en el *ámbito de la información* (técnica) avanzó en el proceso de instalación de redes hidrometeorológicas en el territorio de la Cuenca y el intercambio de datos hidrológicos y meteorológicos. Con la finalidad de sustentar los avances citados se propone que los datos procesados sean objeto de divulgación y canje sistemático a través de publicaciones.

La COBINABE con el apoyo de fondos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, sigla en inglés), y de los organismos de implementación como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de Estados Americanos (OEA), desarrolló el Proyecto denominado PEA – BERMEJO (Programa Estratégico de Acción de la Cuenca Binacional del Río Bermejo) con el objetivo de conocer la Cuenca Binacional y mejorar su gestión. Los resultados del citado Proyecto permitieron fortalecer las capacidades técnicas de la Comisión Binacional.

En este sentido, se propone contar con mecanismos para lograr la *sostenibilidad a los avances obtenidos y las capacidades técnicas adquiridas*, así como fortalecer las capacidades de las comunidades indígena –campesinas que habitan en el territorio de la Cuenca para mejorar su participación en la explotación de los recursos naturales en su territorio.

Uno de los resultados del Proyecto PEA-Bermejo es el PROBER, (Programa Binacional para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Bermejo), cuyo objetivo general es asegurar la sostenibilidad de las acciones de gestión integrada en la Cuenca del Río Bermejo y avanzar en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos para mejorar la vida de sus habitantes y preservar sus ecosistemas y biodiversidad.

El PROBER, sirve como base de actividades de gestión de la Cuenca Binacional ya que su enfoque considera a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos y el Manejo Integral de Cuencas como conceptos de referencia para diseñar la estrategia de acción integrada en la Cuenca para que los habitantes de la misma mejoren su calidad de vida a través del manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Las Áreas Estratégicas del PROBER están relacionadas con la consolidación institucional para la planificación y gestión integral de la Cuenca del Río Bermejo, el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales, la participación social para la planificación y gestión integral de la Cuenca y la reducción de vulnerabilidades a través de la Gestión Integrada. Se recomienda hacer énfasis en las vulnerabilidades de la Cuenca Binacional que se relacionan con la sedimentación de sus aguas y el cambio climático.

En este sentido, se deberá prever la mitigación de erosión, sedimentación y procesos de desertificación a través del monitoreo sedimentológico y sistema de información, así como la implementación de medidas de control, profundización del conocimiento y desarrollo de instrumentos para la mitigación tomando en cuenta los logros obtenidos del citado Proyecto PEA – BERMEJO.

Para *su implementación* se propone que Bolivia y Argentina elaboren Planes Bianuales y/o Anuales (POA) que determinen lineamientos a ser cumplidos en un lapso de tiempo (uno o dos

años, por ejemplo) basados en el principio de utilización equitativa de la cuenca transfronteriza utilizando la porción de dicha cuenca ubicada en su territorio de manera razonable y equitativa, óptima y sostenible.

Asimismo, se debe tomar en cuenta para la utilización equitativa diversos factores establecidos en normas internacionales como ser: geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos y otros factores naturales, necesidades socioeconómicas, población, efectos del uso del agua en Bolivia y Argentina. A su vez, se deberá considerar los usos actuales y potenciales del agua, su conservación, protección, aprovechamiento y celebración de consultas a los usuarios y actores de la Cuenca Binacional.

Finalmente, se deberá adoptar medidas apropiadas para impedir que se causen daños sensibles en los Estados Parte de la Cuenca en base al principio de Buena Vecindad.

5.3. Propuesta 3. Cuenca binacional del río Mauri - Maure

La Cuenca Binacional del Río Mauri – Maure forma parte de la Cuenca Cerrada o Lacustre (Sistema TDPS), ya que el citado río internacional es el principal afluente del Río Desaguadero.

Gracias a la voluntad política de Bolivia y Perú en las últimas gestiones (2009 – 2010) se reactivó la Comisión Binacional Técnica del Río Mauri – Maure en el marco del *principio de cooperación* que permite el manejo y aprovechamiento de la Cuenca Binacional de manera conjunta.

En el *ámbito de información* de la Cuenca Binacional que comprende el monitoreo de datos, base de datos y estudios hidrológicos, geológicos, sociales y económicos, entre otros, la ALT realizó un Primer Informe que le permitió conocer a la Cuenca del Río Mauri -Maure de manera general. Tomando en cuenta a la información como un factor importante para la gestión de la Cuenca, se considera pertinente *avanzar en el proceso de conocimiento específico del comportamiento del Río Mauri - Maure*, a través de la instalación de redes hidrometeorológicas para conocer la cantidad y

calidad de sus aguas con el objetivo de tratar la problemática de este Río desde la perspectiva técnica.

En el *ámbito de gestión* se busca la sustentabilidad de la Cuenca, en el marco de la gestión de la cantidad y calidad del agua; gestión social ambiental y de desastres naturales para lo cual se propone la *negociación y suscripción de un Acuerdo Bilateral de Aprovechamiento del Río Mauri – Maure* determinado en la Declaración Presidencial de Ilo de 2010 y en concordancia con lo estipulado en la Declaración de Asunción.

La propuesta de Acuerdo deberá tomar en cuenta el *principio internacional de uso equitativo y racional de las aguas* de la citada Cuenca Binacional y asegurar que las aguas que comparte con Perú sean usadas y/o aprovechadas sin perjuicio del ciclo hídrico desarrollado en la Cuenca para lograr su sustentabilidad, tomando en cuenta lo propuesto por Bolivia con la *Tesis Aguirre – Achá de 1921*⁸⁵, así como el deber de utilizar el curso de agua internacional en sus territorios, adoptando las medidas apropiadas para impedir que causen daños sensibles entre Bolivia y Perú (Convención de 1997).

Igualmente, la propuesta de Acuerdo debe *considerar la ubicación* del Río Mauri – Maure en ambos territorios; en el caso del Perú, podrá aplicar el principio de uso equitativo, en tanto que Bolivia deberá optar por el principio de no causar daño.

Además, deberá prever lo establecido en la Declaración de Montevideo (1933)⁸⁶, respecto al *derecho exclusivo de aprovechamiento de las aguas, siempre y cuando no perjudique al Estado vecino en la margen de su jurisdicción*. Si esto ocurre, será necesario un acuerdo específico entre Bolivia y Perú.

85 Con relación al uso y aprovechamiento de las aguas del Río Mauri, Bolivia formuló sus reservas en 1921 mediante la llamada Tesis Aguirre – Achá que afirmaba que la utilización de las aguas de un río internacional de curso sucesivo no debe perjudicar los intereses del propietario del curso inferior y que el caudal de un río internacional no debe ser disminuida trasladando aguas de la cuenca geográfica natural hacia otra cuenca geográfica diferente.

86 Referida al aprovechamiento de los Estados de las fuerzas hidráulicas con fines industriales o agrícolas de aguas internacionales.

A su vez, la propuesta de Acuerdo Binacional deberá determinar que ningún uso de un curso de agua internacional tiene en sí prioridad sobre otros usos. En caso de conflicto entre varios usos de agua, deberá resolverse teniendo en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas vitales y de la naturaleza (madre tierra) donde se establece entre ambos países el *intercambio de información*, donde consultarán y negociarán si es necesario respecto los posibles efectos de las medidas proyectadas sobre el Estado de un curso de agua internacional. Así como prever el arreglo de sus conflictos actuales o potenciales por medios pacíficos de acuerdo a la Carta de la ONU y la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969).

Finalmente, se recomienda que se *facilite información pertinente de la Cuenca Binacional del Río Mauri - Maure del uso y actividades que se realizan en dichas aguas* con el objetivo de prever futuros conflictos.

5.4. Propuesta 4. AGUAS DEL SILALA

En el caso particular de las aguas del Silala, existe una diferenciación del concepto con relación al régimen de sus aguas. Para Bolivia son aguas que nacen y mueren en nuestro territorio; para Chile es un Río Internacional.

Ambas posiciones *crean una incertidumbre binacional de aplicación de normas y mecanismos en el caso de aprovechamiento y uso de agua*, que como difiere el concepto, es diferente. Se plantea utilizar instrumentos jurídicos y no jurídicos que permitan avanzar en este tema, para lo cual se propone:

Negociación y aprobación del Acuerdo inicial rubricado sobre la base de la comunidad de intereses que existe entre los Estados. El deber de *negociar de buena fe* como indica el DIP, en concordancia con los preceptos de la Convención de 1997, establece que los Estados *cooperarán sobre la base de los principios de igualdad soberana, integridad territorial, provecho mutuo* y lograr la protección adecuada del curso de agua en negociación. A su vez, se propone *establecer comisiones o mecanismos conjuntos para su operabilidad*.

Asimismo, la citada Convención prevé la obligación de los Estados de *intercambiar regularmente información y datos de carácter hidrológico, meteorológico, hidrogeológico, ecológico, calidad de agua* y sus previsiones correspondientes, para lo cual se propone desarrollar mecanismos para el intercambio de información con la finalidad de conocer mejor el comportamiento de las aguas del Silala y del régimen de lluvias. A su vez, se deberá avanzar en la integración en el manejo de las diferentes fases del agua, asegurar un balance entre el desarrollo y el ambiente en el contexto global de escasez de agua.

El Acuerdo en negociación *deberá incluir el principio de precaución* el cual prevé que los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para prevenir, reducir o controlar un daño ambiental cuando exista el riesgo de un efecto negativo incluso en aquellos casos en los cuales existan pruebas contundentes de relación causal entre el acto o la omisión que causen o puedan causar daño y los efectos esperados.

Así como los principios de DIP de *respeto a la soberanía, buena vecindad, reciprocidad, el deber general de negociación de buena fe y el provecho mutuo*. Asimismo, integrar el precepto constitucional boliviano del derecho a la *consulta de los pueblos originarios; respeto a su usos y costumbres*, prevención del medio ambiente y la defensa y protección de los recursos naturales para garantizar el desarrollo de las actuales y futuras generaciones.

Los mecanismos formales alternativos están enmarcados en el acercamiento de los actores de la cuenca y sus autoridades con la finalidad de llegar a arreglo de sus desencuentros, diferencias o divergencias. Cabe rescatar que estos mecanismos pueden tener éxito en su aplicación para lo cual se propone:

Participación pública - Construcción de Redes - La participación ciudadana y la negociación pueden ser utilizados como instrumentos que maximicen la probabilidad a llegar a acuerdos, no solo sobre la naturaleza de la controversia (Río internacional – Aguas Silala), sino sobre el deseo de llegar a ciertos resultados en particular. Las redes pueden estar determinadas por componentes técnicos, sociales y políticos. El mayor conocimiento del problema

implica mayores elementos de negociación y acercamientos a nivel binacional (crear confianza mutua).

Organización de consultas– a través del intercambio de la información técnica (hidrológica, hidrometeorológica, climatológica, etc.), entre Bolivia y Chile permitirá absolver dudas y/o malos entendidos y así prevenir un conflicto mayor. Las consultas pueden realizarse a través de mecanismos no permanente como es el caso de Grupos Ad Hoc o de Trabajo a nivel binacional.

Difusión - Elaboración de Cartillas Informativas-la información es clave para prevenir posibles conflictos, además es un elemento clave de la negociación. Se propone este mecanismo con la finalidad de no solo informar, sino más bien comunicar, difundir los avances y logros que se tienen en la negociación del Acuerdo inicial a la sociedad civil y las instituciones a nivel Binacional, buscando su apreciación y apoyo.

La difusión puede estar dirigida a las organizaciones sociales, sociedad civil, instituciones del estado a nivel binacional.

5.5. Propuesta 5. Sistema hídrico del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y Salar de Coipasa

Bolivia y Perú entre 1992 - 1993 establecen la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT), en aplicación del principio de cooperación con el objetivo de crear un mecanismo jurídico, de cooperación y de aprovechamiento conjunto del Sistema TDPS. En base a los principios de igualdad soberana, integridad territorial, provecho mutuo para lograr la protección adecuada del citado Sistema. En el marco del citado principio Bolivia y Perú participan en el régimen de condominio indivisible y exclusivo del Lago Titicaca (1957).

En la gestión de 2006, gracias a la voluntad política de Bolivia y Perú se desarrolló una Auditoría Binacional Coordinada entre las Contralorías del Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Perú, la misma que concluye en un Informe Final, el cual determina la necesidad de trabajar en *instrumentos de gestión*, incluyendo las

reformas a su Estatuto Orgánico vigente así como en la actualización del Plan Director Global Binacional del Sistema TDPS. Para lo cual se creó un *Grupo Ad Hoc de Gestión de la ALT (2010)*, cuyo objetivo está determinado por los dos puntos del Informe de la Auditoría Binacional acordados.

En este orden de cosas, se considera pertinente en el *ámbito institucional* tomar en cuenta las siguientes medidas:

El *Estatuto orgánico* reformado debe estar orientado a la cooperación entre los dos Estados. Asimismo, se deberá tomar en cuenta los principios de equidad y sostenibilidad enmarcados en la toma de decisiones, participación y coordinación, así como de las capacidades técnicas y la implementación de un mecanismo económico de sustento. Para tal efecto se propone considerar los mecanismos institucionales de la ALT se estructuren en *tres pilares: político, reflejado por un Consejo de Delegados, operativo en el marco de la Dirección Operativa y en el ámbito social conformar un Comité de Coordinación Binacional*.

También, se recomienda *fortalecer la participación de la sociedad civil* (habitantes de la cuenca y comunidades indígenas) respetando e implementando el principio constitucional de Bolivia de inclusión, participación y consulta previa por lo que se propone crear un Comité Binacional de Coordinación compuesto por representantes de la sociedad civil de ambos Estados.

Estos elementos permitirán aplicar el *principio de participación pública y social* en el proceso de toma de decisiones y gestión de la Cuenca Binacional, así como las instancias de decisión y operación.

Asimismo, se recomienda a la Autoridad Binacional establezca su *Sede en el área de influencia de la Cuenca*, como por ejemplo a orillas del Lago Titicaca y crear, además, el mecanismo de la Presidencia Pro - Tempore, para lograr la participación equilibrada y equitativa de ambos Estados Parte.

Otro elemento importante se refiere a contar con los *mecanismos de solución pacífica de controversias*, determinados por el DIP, (negociación, buenos oficios, conciliación, mediación, arbitraje y arreglo judicial), Normas de Helsinki, Carta de la ONU y los princi-

pios del DIA. Este mecanismo permitirá contar con una herramienta jurídico - institucional para resolver potenciales conflictos.

En este sentido y tomando en cuenta que el Sistema Hídrico TDPS abarca no solamente los lagos y ríos que se encuentran en el territorio boliviano, en el marco de la unicidad del Sistema Hídrico, *se propone trabajar en todos los afluentes al sistema que nacen en territorio peruano* como es el caso del Río Suches, principal afluente, entre otros, del Lago Titicaca.

En la propuesta de modificación del Estatuto de la ALT se deberá prever, además, un mecanismo que facilite información pertinente de las aguas de la Cuenca del Sistema TDPS en su territorio y de su uso y las actividades que se realizan en dichas aguas; determinando que Bolivia podrá transmitir si sus intereses son afectados, en el caso de construcción de potenciales infraestructura que alteren el régimen de la cuenca la necesidad de consulta y negociación, para evitar un potencial conflicto.

Respecto al *ámbito de información*, la ALT avanzó en el proceso de instalación de redes hidrometeorológicas en el territorio de la cuenca que intercambian datos hidrológicos y meteorológicos donde los ya procesados serán objeto de divulgación y canje sistemático a través de publicaciones, y los datos por procesar serán suministrados a los Estados Parte.

Para tal efecto se propone *fortalecer la coordinación interna y externa*, logrando una alianza estratégica que permita superar divergencias y respetar necesidades en el marco de la solidaridad entre Bolivia y Perú. Internamente a través del fortalecimiento de la Comisión Nacional para Asuntos de la ALT y a nivel Binacional las reuniones de ambas Comisiones Nacionales que forman la Comisión Binacional para Asuntos del citado Organismo Internacional.

Respecto a los *mecanismos económicos de sustento* se propone elaborar un Reglamento Interno para su consolidación, así como una Estrategia Binacional para intervención en la Cuenca del Sistema TDPS, identificando fuentes de financiamiento y ampliando los aportes acordados para el funcionamiento y Fondos comunes para el logro de los objetivos de la ALT, además de contar con un meca-

nismo ágil y seguro del proceso de desembolso de fondos para su funcionamiento.

En la temática de *fortalecimiento de las capacidades técnicas* se considera pertinente fortalecer la Unidad Operativa Boliviana, que de acuerdo a los instrumentos jurídicos vigentes de la ALT es el brazo operativo del citado organismo en territorio nacional así como del Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

Para la gestión binacional del Sistema Hídrico TDPS, se recomienda que Bolivia proponga Planes Bianuales y/o Anuales (POA) que contengan lineamientos a ser cumplidos en un marco de tiempo (uno o dos años) basados en el principio de utilización equitativa, que determina que los Estados Parte de una cuenca transfronteriza, utilizan la porción de dicha cuenca ubicada en su territorio de manera razonable, óptima y sostenible permitiendo el disfrute máximo compatible con la protección adecuada de este curso de agua compartida tomando en cuenta los intereses de los Estados Parte.

Como ya se adelantó, la utilización equitativa no implica una división de aguas de la cuenca sino una igualdad de derechos y en una soberanía compartida de los Estados sobre la misma. En la práctica se traduce en el logro de un balance de intereses que tenga en cuenta las necesidades y los usos de las aguas que realiza cada uno de los Estados parte de la ALT. Es decir que ambos Estados, participen de los beneficios en una porción razonable para satisfacer sus necesidades.

Asimismo, se deberá tener en cuenta el principio deber de no causar daño, donde determina que los Estados no pueden realizar o permitir la realización de actividades dentro de su territorio o en espacios comunes sin considerar los derechos de otros Estados o la protección del medio ambiente. Por lo que se considera que Bolivia y Perú tienen la facultad de ejercer su deber de no causar daño en el marco de la ALT.

6. Propuesta de principios de cooperación mutua, uso equitativo y razonable del agua en cuencas transfronterizas de acuerdo a la experiencia boliviana analizada

Bolivia en el marco de su política exterior ha encontrado en la cooperación el elemento esencial de su relacionamiento internacional. En este contexto, tiene el objetivo de precautelar y resguardar sus derechos soberanos sobre sus cursos de aguas e interpreta que las cuencas transfronterizas proyectan un factor de interrelación subregional con los países que comparten sus aguas internacionales.

Pese a que los procesos históricos y políticos desarrollados en Bolivia, en medio de largas y complicadas disputas limítrofes y pérdida de territorios (Guerra del Pacífico 1879 -1884 y Guerra del Chaco 1932 - 1935); su ubicación geográfica como punto de acceso más expedito a la Amazonía y Chaco desde el Océano Pacífico que ha creado un clima de desconfianza entre sus países vecinos, no obstante, Bolivia impulsa la *cooperación e integración* con los Estados que forman parte de las cuencas de estudio.

En este sentido, Bolivia en la década de los años noventa con los países limítrofes suscribió diversos mecanismos de *cooperación y coordinación* en las cuencas hidrográficas compartidas como es el caso de la Autoridad Binacional del Lago Titicaca, Río Desagüadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa y del Sistema Hídrico TDPS (ALT), Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (CTN), Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija (COBINABE), Comisión Binacional Técnica del Río Mauri – Maure, Comisión Binacional Técnica del Río Suches y el Grupo de Trabajo Silala que han realizado avances sustantivos desde sus diversos objetivos con el propósito de obtener un *uso racional, equitativo y múltiple del desarrollo compartido* de los recursos hídricos.

Asimismo, impulsa mecanismos para prevenir potenciales conflictos a través de Grupos Ad Hoc, Grupos de Trabajo y Comisiones Técnicas a nivel binacional y trinacional, con el objetivo de

presentar propuestas a las autoridades de gobierno para la toma de decisiones.

Por lo expuesto se propone *fortalecer la participación* de Bolivia en las Comisiones en las que participa en el marco de la cooperación bi o trinacional, así como *consolidar sus instrumentos institucionales* de los organismos de cuenca consolidando los intereses del Estado en el marco de su política exterior basada en los principios de *integración, solidaridad y complementariedad*.

No obstante, se debe realizar una reflexión interna de los logros obtenidos pero también reconocer que la débil institucionalidad estatal heredada en materia de política exterior sobre recursos hídricos se encuentra en proceso de cambio y fortalecimiento con el nuevo diseño institucional vigente en Bolivia.

Respecto, al uso razonable y equitativo debe estar enmarcado en la base del *aprovechamiento múltiple y sustentable* de las tres cuencas transfronterizas que conforman Bolivia. Asimismo, su *gestión deberá ser participativa*, buscando un desarrollo socio económico de la sociedad multicultural y multiétnica *respetando el medio ambiente con la participación de los Estados* que conforman las cuencas transfronterizas.

En este sentido, el eje articulador de la gestión compartida de recursos hídricos, debe estar basado en que cada Estado Parte de las cuencas transfronterizas tiene el derecho de aprovechar en razón de sus necesidades, en su territorio, siempre y cuando *no cause perjuicio sensible* al otro Estado.

Asimismo, en el ámbito diplomático y técnico Bolivia continúa actuando en la defensa de los derechos soberanos respecto al recurso agua compartida a través de la negociación y suscripción de acuerdos que permiten el *uso razonable y equitativo* de este recurso.

El uso equitativo y razonable de las aguas compartidas, además, deberá tomar en cuenta los siguientes principios: *participación social e inclusión social de los usuarios y comunidades indígenas en la gestión del agua, protección y defensa de los recursos hídricos que son considerados finitos, vulnerables y estratégicos para el desarrollo de las actuales y futuras generaciones, solidaridad, complementariedad y reciprocidad en la gestión del agua, consulta*

previa y obligatoria de los usuarios de la cuenca por parte del Estado respecto a la explotación de los recursos hídricos y garantía del uso primordial del agua para la vida.

Finalmente, los principios planteados, las propuestas desarrolladas y los mecanismos institucionales y normativos analizados permiten contar con herramientas útiles para promover la cooperación entre los Estados de las cuencas transfronterizas estudiadas y prevenir potenciales conflictos.

7. Glosario

Acuífero. 1. Formación geológica de la corteza terrestre en la que se acumulan las aguas infiltradas, de afluencia o de condensación. 2. Una o más capas subterráneas de roca o de otros estratos geológicos que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad para permitir ya sea un flujo significativo de aguas subterráneas o la extracción de cantidades significativas de aguas subterráneas. 3. Estructura geológica estratigráfica sedimentaria, cuyo volumen de poros está ocupado por agua en movimiento o estática. 4. Terreno poroso de la corteza terrestre en la cual se acumula el agua filtrada merced a la existencia de otra capa inferior e impermeable que le sirve de lecho.

Acuífero subterráneo (aguas subterráneas). Agua estática o en movimiento existente bajo la superficie del suelo. Se encuentra saturando completamente el volumen de los poros y fisuras de estructuras geológicas sedimentarias.

Contaminación. Alteración en la composición o calidad de las aguas de una corriente internacional que resulte directa o indirectamente de conductas humanas.

Cuenca hidrográfica. 1. Zona o unidad geográfica delimitada por divisorias de escorrentía de aguas que confluyen de forma natural hacia un cauce o almacenamiento. 2. 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 delta. 3. Es una porción del terreno

definido, por donde discurren las aguas en forma continua hacia un río mayor, un lago o el mar.

Curso de agua internacional. Se entenderá un curso de agua algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos.

Demarcación hidrográfica. La zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas.

Escasez de agua. La escasez se refiere a una situación permanente de disminución de agua con referencia a la demanda de agua en un sistema de suministro de agua o en una región grande, caracterizada por un clima árido y/o un crecimiento rápido de las demandas de aguas consuntivas.

Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Desarrollo coordinado de la gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados con el fin de maximizar el bienestar económico y social sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas y el medio ambiente.

Manejo Integral de Cuencas. Gestión de los procesos de evaluación, planificación e implementación de acciones en el ámbito de una cuenca. Conjunto estructurado e integral de medidas dirigidas a la conservación, protección y aprovechamiento de los recursos naturales para emprender procesos de desarrollo, social, económico, cultural y ambientalmente sustentables en el mediano y largo plazo.

Recursos hídricos. 1. Porción del agua existente que es susceptible de ser aprovechada con fines productivos y de consumo humano. 2. Agua en el estado en que se encuentra en la naturaleza. 3. Cuerpo de agua -arroyos, ríos, lagos y acuíferos, que conforman el sistema hidrográfico de una zona geográfica - que comprende a las *aguas naturales de máxima calidad*, habilitadas como agua potable para consumo humano sin ningún tipo de tratamiento previo; *aguas de utilidad general* que requieren tratamiento físico y químico y desinfección bacteriológica y *aguas de calidad mínima*, que requieren procesos de presedimentación y los tratamientos antes citados, en casos de necesidad pública.

Recursos naturales. Hace relación a los medios de vida o a los elementos que constituyen las riquezas o potencialidades de

una nación. Cuando se refiere a los recursos naturales, se extiende no sólo a los recursos efectivamente utilizados sino también a los que potencialmente pueden beneficiar al hombre en su actividad socioeconómica.

Río. Curso de agua permanente, formado por la unión de otros menores que desembocan en otro río, en un lago, o en el mar, una cuenca hidrográfica es avenida por una red de cursos del agua que representa una configuración de un árbol, con un río principal en el cual desembocan cierto número de afluentes cuyo caudal proviene de muchos otros cursos, que con arroyos y torrentes alimentados por manantiales, la arroyada de las aguas pluviales y la escorrentía de las que provienen de la fusión del hielo y de la nieve.

Sedimentación. Deposición de material rocoso meteorizado o de otras sustancias en vasos de almacenamiento, canales u obras de arte o en lugares de la superficie terrestre distintos al lugar de origen. Toda sedimentación va precedida de erosión y transporte.

Subcuenca. La superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia un determinado punto de un curso de agua (generalmente un lago, embalse o una confluencia de ríos).

Tratado Internacional. Acuerdo entre partes celebrado por escrito bajo los principios del Derecho Internacional.

Usos y costumbres. Prácticas sociales o comunitarias conocidas y aceptadas, relacionadas con el uso y aprovechamiento de fuentes de agua con fines agropecuarios y forestales y con la gestión de sistemas de riego basadas en autoridades naturales o constituidas, procedimientos y normas convenidas.

Bibliografía

Acuerdo Constitutivo de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija. San Ramón de la Nueva Orán. Argentina: 1995.

Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo. La Paz: 1995.

- Asociación de Derecho Internacional. *Reglas de Helsinki sobre uso de aguas de los ríos internacionales*. 1969.
- Autoridad Binacional del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa y del Sistema Hídrico TDPS. Estatuto. La Paz: 1992 – 93.
- Agua Sustentable. *Derechos de agua y gestión ciudadana. Visión Social del Agua en los Andes*. Fuenzalinda, Nancy y Poats, Susan (Coordinadoras). La Paz: 2007.
- _____ *El derecho humano al agua: una perspectiva desde los derechos económicos, sociales y culturales*. Guía No. 4. Serie Agua y Libre Comercio. La Paz: 2007.
- Alurralde, Juan Carlos (et. al). *El agua: conflicto latente frente a una nueva agenda en: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Conflictos y potencialidades de los recursos naturales en Bolivia*. Cuaderno de Futuro No. 25. Informe sobre Desarrollo Humano. La Paz: 2008.
- Bazoberry, Antonio. *El mito del silala*. Plural Editores. La Paz: 2003.
- Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija. *Memoria. 1995 – 2005*. Buenos Aires: 2010.
- Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo. *Somos Pilcomayo. Revista del Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo*. Tarija: 2007.
- Directiva 2000/60/CE. *Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*. Comunidades Europeas: 2000.
- Declaración de Asunción*. IV Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata: 1971.
- Declaración sobre uso industrial y agrícola de los ríos internacionales*. Montevideo: 1933.
- Formulation of Performance Assesment*. Delegación de la Comisión Europea en Bolivia. *Informe Final*. La Paz: 28 de julio de 2009.
- Gaceta Oficial de Bolivia. *Constitución Política del Estado*. La Paz:

7 de febrero de 2009.

- _____. Decreto Supremo No. 29894. *Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional*. La Paz: 07 de febrero de 2009.
- Instituto de Promoción para la Gestión del Agua. *Conflictos por el agua en la región andina. Avances de investigación y herramientas de manejo*. CONCERTACIÓN, IPROGA. Lima: 2009.
- Iturralde, Luis. *La desviación del Río Lauca*. La Paz: 1963.
- Medeiros, Gustavo. *Ensayos Diplomáticos*. Ministerio de Relaciones Exteriores. La Paz: 1997.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Política Exterior en materia de Recursos Hídricos*. La Paz: 2005.
- Ministerio del Agua. *Informe del Ministerio del Agua a un año y diez meses de gestión*. La Paz: 2007.
- Ministerio de Defensa. Fuerza Naval Boliviana. Servicio Nacional de Hidrografía Naval. *Hidrografía de Bolivia*. La Paz: 2007.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para VIVIR BIEN". Lineamientos estratégicos 2006 – 2011*. La Paz: noviembre de 2007.
- Ministerio del Agua. Viceministerio de Cuencas y Recursos Hídricos. *Plan Nacional de Cuencas*. La Paz: noviembre de 2007.
- _____. Consejo Interinstitucional del Agua. *Propuesta de la Política Nacional de Recursos Hídricos*. La Paz: semestre II, 2008.
- Montero, Yerko. *El Péndulo*. Editorial Antrophos. La Paz: 2009.
- _____. *Ajuste de la Propuesta de Política Nacional de Recursos Hídricos*. Trabajo de Consultoría. Ministerio del Agua. Consejo Interinstitucional del Agua. La Paz: 2009.
- _____. *Articulación de los Planes Nacionales Sectoriales con la propuesta de adecuación de la Política Nacional de Recursos Hídricos*. Trabajo de Consultoría. Ministerio del Agua. Consejo Interinstitucional del Agua. La Paz: 2009.
- _____. *Propuesta de sistematización en la normativa nacional e*

- internacional de recursos hídricos*. Trabajo de Consultoría. Ministerio del Agua. Viceministerio de Cuenas y Recursos Hídricos. La Paz: 2008.
- Naciones Unidas. *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua para fines distintos de la navegación*. New York: 1997.
- _____. *2do Informe de ONU sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos Compartidos en el Mundo*. 2006.
- _____. *Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados*. Viena: 1963.
- Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo. *Diagnóstico ambiental de la alta Cuenca del Río Bermejo – territorio boliviano*. Editorial Luis de Fuentes. Tarija: 2003.
- Proyecto Especial Binacional del Lago Titicaca. *Aclarando conceptos*. Puno, Perú: 2007.
- Reglas y Principios sobre utilización y aprovechamiento de los ríos internacionales*. Bursztyn y Ruibal. Montevideo: 2000.
- Solari, Luis. *Derecho Internacional Público*. Lima: 1994.
- Tratado de la Cuenca del Plata*. Brasilia: 23 de abril de 1969.
- Tratado de Cooperación Amazónica*. Brasilia: 1971.
- Universidad Externado de Colombia. *Derecho de Aguas*. Tomo I y II. Bogotá: Noviembre de 2003.
- Urquidi, Fernando. *Recursos Hídricos en la Frontera Boliviano – Peruana (Mauri) en: Política Exterior en materia de Recursos Hídricos*. Ministerio de Relaciones Exteriores. La Paz: 2005.

WEB SITES

- | | |
|--|--|
| www.cepal.org | www.gwp.org |
| www.otca.org | www.cobinabe.or |
| www.unesco.org | www.unwater.org |
| www.pilcomayo.net | www.rree.gob.bo |
| www.oas.org | www.eu.org |
| www.un.org | |

MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DE REGULACIÓN DE CUENCAS TRANSFRONTERIZAS EN CHILE

MICHAEL HANTKE Y RODRIGO WEISMER

1. Introducción

El presente documento busca entender cómo los marcos regulatorios e institucionales vigentes en Chile son aplicables a sus cuencas transfronterizas. Este tema es muy particular en el caso Chileno, pues su legislación e institucionalidad poseen una particularidad que los aparta de, por ejemplo, criterios como el de gestión integrada. Esto es que su estructuración se fundamenta en la individualidad de la propiedad sobre el derecho de aprovechamiento (uso) del agua y en la decisión de política pública de que sea el mercado, y no el Estado, quien decida cómo se distribuye el recurso. De aquí que surja la complejidad al tratar de estudiar cómo los marcos regulatorios e institucionales chilenos abordan el problema de las cuencas transfronterizas cuando su interés se traduce, en gran parte, a las decisiones individuales de los propietarios de los derechos de aprovechamiento de aguas.

Si se confronta lo anterior con modelos diversos de gestión del recurso hídrico más allá de las fronteras de Chile, se producen divergencias de mecanismos de asignación y protección de los recursos. Por ejemplo, mientras en Chile un regante ubicado en una cuenca transfronteriza es propietario de su derecho, él o ella puede usar, gozar y disponer libremente del agua conforme a la Constitución Política de la República. Así, no habrá institución alguna que pueda

limitar ese derecho, aun cuando exista del otro lado de la frontera otro usuario que tenga legítimo interés en proteger su propio uso.

La particularidad anotada del modelo chileno es muy relevante para el análisis del caso, pues solo de esta manera se podrá entender cuáles son los énfasis que mueven la regulación de las cuencas transfronterizas en Chile. De tal manera que observaremos, por una parte, la inexistencia de gestión integrada de recursos hídricos a nivel de cuenca, así como también de regulación sobre cuencas hidrográficas o cuerpos de aguas transfronterizos. Con todo, Chile ha firmado con sus Estados vecinos algunos acuerdos bilaterales que en algunas partes tratan el tema de los recursos hídricos transfronterizos.

De tal forma, el presente documento se estructura en torno a seis capítulos. El primero de ellos persigue entregar al lector una visión sinóptica del modelo chileno de gestión de los recursos hídricos, particularmente dada la especificidad del mismo y contraste con los modelos adoptados por sus vecinos. El segundo capítulo revisa los derechos y obligaciones de Chile y los Estados vecinos en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales en las cuencas transfronterizas chilenas. Particular interés se puso en ilustrar el estado del arte en materia de derecho internacional de aguas, una disciplina muy desarrollada en otras partes del mundo. Asimismo, en el capítulo tercero se abordan casos de conflicto o cooperación en el uso del agua de cuencas transfronterizas en Chile con sus países vecinos. También, el trabajo se extiende a las controversias sobre los ríos Silala y Lauca con Bolivia con sendos capítulos. Finalmente, termina el trabajo con propuestas para una gestión.

2. Sobre la gestión de los recurso hídricos en Chile

2.1. Descripción del modelo de gestión del agua

La gestión del agua consiste, entre otros aspectos, en la asignación de este recurso, control de su uso efectivo y beneficioso, desarrollo de obras que permitan su mejor aprovechamiento ya sea por un tipo de usuarios o por varios tipos de usuarios simultáneamente, régimen

de distribución del recurso en época de sequía, protección ambiental de los cauces y acuíferos, instancias de coordinación y solución de conflictos de los usos múltiples de las aguas y la prevención y mitigación de desastres asociados a las cuencas.

Por lo general, esta gestión se realiza en un contexto normativo, institucional, de entidades tanto públicas como privadas, costumbres y prácticas culturales que, en conjunto, nos permiten observar qué capacidad tiene una sociedad para responder a los conflictos relacionados con el agua. Es lo que se ha llamado la gobernabilidad del agua (Dourojeanni y Jouravlev, 2001).

En el contexto de estas cuestiones, una somera revisión de los principales cuerpos de la legislación chilena de aguas permite afirmar que el modelo de gestión en Chile es mayoritariamente descentralizado, en el sentido que privilegia los resultados de los múltiples intercambios entre privados por sobre una planificación centralizada, pero que también puede juzgarse como una institucionalidad que se impone uniformemente a nivel nacional sobre la base de criterios económicos, con la excepción de los derechos de aguas protegidos por la Ley Indígena. En efecto, el Código de Aguas de 1981 (CA) muestra dos de las principales peculiaridades de este régimen privatista¹ de aguas: por una parte, el otorgamiento de derechos de agua no condicionados a su utilización y, por otra, la ausencia de un régimen de caducidad de estos derechos.

Con relación a que la Administración no exija un uso efectivo y beneficioso para la entrega de derechos de aprovechamiento de aguas, se ha afirmado que “el resultado de la ausencia de la obligación de uso efectivo y beneficioso significó: la proliferación de peticiones para tomar posición respecto de un bien estratégico como lo es el agua, la solicitud de grandes caudales – ¡para qué pedir lo que se necesita si se puede pedir todo! -, la generación de una escasez jurídica o formal pero no real del recursos en importantes zonas, la creación de obstáculos para el desarrollo de proyectos, y, la generación de barreras de entrada a determinados mercados,

1 Se anexa un esquema de las principales características del régimen de aguas chileno

desincentivando la competencia en los mismos” (Solanes y Jouravlev, 2005).

Por otra parte, la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas es una figura extendida en legislaciones comparadas y que, además, se considera un incentivo a la inversión y desarrollo del recurso (Solanes Jouravlev, 2005). Sin embargo, la peculiaridad del sistema chileno viene dada por la imposibilidad que tiene el Estado de caducar el otorgamiento de estos derechos cuando el particular no los utiliza beneficiosamente.

Esta perpetuidad junto con la gratuidad en la constitución administrativa de los derechos de aprovechamiento de aguas y la marcada asimetría de información de sus usuarios en los primeros años de vigencia del CA, llevó a una significativa concentración de la propiedad de estos derechos, particularmente los de carácter no consuntivo². Este diagnóstico fue una de las principales razones que motivaron la modificación del CA de 2005 con la que se introdujo en nuestra legislación la figura del pago de patente por no uso que, si bien no obliga a utilizar estos derechos de aprovechamiento, expone al propietario a un costo por acaparamiento que aumenta progresivamente³.

En este panorama eminentemente individualista y garantista de quienes tienen en su patrimonio derechos de aprovechamiento de aguas, no es extraño que el Estado tenga una intervención limitada en la gestión del recurso hídrico. En efecto, si bien existe un organismo público encargado de constituir los derechos de aprovechamiento de aguas (Dirección General de Aguas: en adelante DGA), sus facultades son más bien limitadas y no puede introducirse

2 El Tribunal de Defensa de la Competencia chileno, al pronunciarse en su Resolución N° 22 del año 2007 sobre el Proyecto Hidroeléctrico Hidro-Aysén, afirmó que el 76 % de los derechos de aprovechamiento de aguas con fines no consuntivos se concentraban entonces en manos de Endesa Chile (controlada por Endesa España a través de Enersis) y Colbún (controlada por el Grupo Matte). Sin embargo, el Instituto Libertad y Desarrollo, centro de investigación ligada a los partidos políticos de derecha, frente a estos datos, estimó que la concentración puede ser eficiente.

3 De acuerdo con el Informe de la Gestión de la Dirección General de Aguas del año 2009, ese año se recaudaron aproximadamente 22 millones de dólares por concepto de pago por no uso de patente.

ni en la distribución de las aguas –que se realiza descentralizadamente a través de las organizaciones de usuarios– ni puede resolver conflictos de aguas (que en general se solucionan a través de los Tribunales de Justicia). Tampoco puede impedir las transferencias entre particulares de esos derechos de aprovechamiento, aun cuando esas transacciones puedan producir externalidades negativas en el mercado.

Por otra parte, la DGA cumple funciones de investigación, medición y catastro de toda información que diga relación con el recurso y, sobre esta base, puede dictar recomendaciones para su mejor aprovechamiento. Además, ejerce labores de policía y vigilancia, resguardando que los usuarios no extraigan más agua de la autorizada y precaviendo que los cauces naturales sean alterados por obras que no cuenten con su aprobación. También es la autoridad competente para proteger los cauces naturales o acuíferos. Con esta finalidad, la DGA puede declarar zonas de prohibición para nuevas explotaciones de acuíferos o áreas de restricción a petición fundada de cualquier interesado. Asimismo, puede declarar el agotamiento de fuentes naturales, sean éstas cauces naturales, lagos, lagunas u otros y, en consecuencia, no otorgar derechos consuntivos permanentes.

Con todo, existe una percepción que las funciones de gestión y planificación de este organismo “son nominales” y sus funciones de policía y vigilancia, “limitadas” (Dourojeanni y Jouravlev, 2001). Efectivamente, la planificación que puede desarrollar este servicio sólo tiene por objeto recomendaciones. Por ejemplo, DGA intentó imponer restricciones a las extracciones que realiza el prestador de servicios sanitarios Aguas del Altiplano S.A. en el acuífero del Valle de Azapa en atención al descenso sostenido de su nivel freático, sin embargo tuvo que retractarse ante la inmediata respuesta de la empresa que hizo notar la incompetencia legal de dicho servicio. En efecto, DGA no tiene posibilidad de intervenir la sobreexplotación de un acuífero si no es a petición de un usuario que se sienta afectado, cuestión que hasta la fecha no ha ocurrido en ninguna parte del país.

En cuanto a los problemas de contaminación que pueden afectar a un curso superficial o subterráneo provenientes de la actividad

humana, son revisados por el recientemente creado Servicio de Evaluación Ambiental y fiscalizados por la Superintendencia del Medio Ambiente, sin perjuicio de la participación de la Dirección General de Aguas y el resto de entidades sectoriales según corresponda (Superintendencia de Servicios Sanitarios, Dirección de Obras Hidráulicas, Servicios de Salud, Comisión Nacional de Energía, entre otros). Además, el Ministerio del Medio Ambiente es el encargado de dictar las normas de calidad del agua, tanto en consideración a los impactos en la salud humana como de protección de la flora y fauna.

2.2. Ausencia de gestión integrada de recursos hídricos a nivel de cuenca en la legislación chilena

En general, podemos concebir la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) como un enfoque que coordina la gestión de estos recursos en todos los sectores y grupos de interés, y a diferentes escalas, desde la local a la internacional, poniendo énfasis en la participación en los procesos nacionales de formulación de leyes y políticas, estableciendo una buena gobernabilidad y creando acuerdos normativos e institucionales efectivos que permitan tomar decisiones más equitativas y sostenibles (Asociación Mundial para el Agua y Red Internacional de Organismos de Cuenca 2009).

Ahora bien, la teoría y práctica de distintos países distingue diferentes formas de gestión integral, dependiendo del espacio en torno al cual se realiza este análisis holístico, el alcance de los sectores, los recursos naturales involucrados y los niveles de gestión que se asumen, entre otros aspectos (Dourojeanni, Jouravlev y Chávez 2002). Con todo, distintas instancias internacionales como conferencias, investigaciones de organismos o entidades no gubernamentales, han considerado que la cuenca hidrográfica es la unidad territorial adecuada para realizar la gestión integral del agua.

Así pues, asumiendo la complejidad y los distintos niveles e intensidad que puede mostrar la GIRH, es posible afirmar que Chile atiende ciertos aspectos de la GIRH, pero carece de una institucionalidad que propenda hacia una gestión integrada a nivel de cuenca

hídrica (Brown 2005). Por ejemplo, desde un punto de vista orgánico, el otorgamiento de derechos de aprovechamiento de aguas en Chile es realizado por la DGA que es una entidad que trasciende un determinado sector de usuarios y que tiene información más o menos completa de los distintos usos existentes en las fuentes donde se requieren estos derechos. Otro ejemplo es la potestad que tiene DGA para ordenar medida respecto de embalses en caso de emergencias o alertas de crecidas.

Por otra parte, el artículo 3° del CA dispone:

”Las aguas que afluyen, continua o discontinuamente, superficial o subterráneamente a una misma cuenca u hoya hidrográfica, son parte integrante de una misma corriente.//La cuenca u hoya hidrográfica de un caudal de aguas la forman todos los afluentes, subafluentes, quebradas, esteros, lagos y lagunas que afluyen a ella, en forma continua o discontinua, superficial o subterráneamente”.

Tal como señala el profesor de Derecho Administrativo Alejandro Vergara Blanco, esta disposición tiene correspondencia con conceptos provenientes de la geografía física como el término “cuenca”, definida como “toda el área drenada por un río” y es considerada de importancia fundamental para el estudio de comportamiento de los ríos, sus afluentes y aguas (Vergara Blanco 1998).

Sin embargo, el CA no se adentra en otros aspectos relacionados con la unidad de corriente y, más importante aún, no establece una institucionalidad encargada del manejo integrado de la cuenca u hoya hidrográfica. Es más, se ha criticado a la DGA por no aplicar este principio al momento de asignar derechos de aprovechamiento (Vergara Blanco 1998).

La carencia de una gestión integral a nivel de cuenca hídrica ha quedado de manifiesto en casos emblemáticos como la oposición de los regantes de la cuenca del río Maule respecto de la forma en que la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) regulaba la salida de los volúmenes de agua embalsados en las centrales hidroeléctricas Colbún, Machicura y Pehuenche y que los llevó a mantener agrias disputas judiciales durante los años 1990-1995. Este caso no pudo resolverse a través de las organizaciones de usuarios ni instancias administrativas porque DGA no tiene potestades para intervenir

en este tipo de discrepancias y, además, porque el CA no establece con claridad que los derechos no consuntivos deben acomodarse a la forma como se ejercen los consuntivos. Lo mismo se planteó respecto de otro caso emblemático como lo fue la construcción de la Central Ralco en el Alto Bio Bio, en la Octava Región de Chile. Este caso se arrastró por más de cinco años e incluso llevó a los afectados a interponer una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, que fue acogida en febrero de 2003 (Matus, Fernández, Aedo y Larraín, 2004). Por su parte, las Cortes han demostrado en estos casos no tener suficiente conocimiento técnico para resolver sobre el fondo de estos conflictos (Bauer, 2002).

En este contexto, el proyecto de ley de modificación de CA presentado el año 1992 intentó remediar este vacío institucional, proponiendo la creación de corporaciones administradoras de cuencas, como una alternativa descentralizada, participativa y autónoma desde el punto de vista financiero para la gestión de las externalidades presentes a nivel de las cuencas hidrográficas y para el desarrollo de las iniciativas de interés común y que no reemplazarían la estructura institucional vigente (Matus, Fernández, Aedo y Larraín, 2004). Sin embargo, esta propuesta fue criticada tanto por los sectores de derecha del país por considerarla una propuesta estatista, como también por los usuarios pues consideraban que perderían autonomía frente a una entidad con objetivos y facultades no totalmente claras (Bauer, 2002). Finalmente, esta propuesta, junto a otras, se retiró a fines de 1993.

En otras palabras y a modo de recapitulación, es necesario tener presente que Chile debatió la posibilidad de contar con una institucionalidad dedicada a la gestión integral de cuencas y rechazó esa posibilidad en la ley que, luego de más de diez años de tramitación, modificó el año 2005 el CA. Con relación a esta propuesta abortada y con bastante realismo, Carl Bauer señaló que seguramente habría sido ineficaz crear nuevas organizaciones de manejo integral de cuencas toda vez que ellas “se verían invalidadas por los derechos económicos privados de sus miembros, quienes podrían [de acuerdo

con la legislación vigente] negarse a acatar sus regulaciones” (Bauer, 2002).

Lo dicho es muy relevante porque en el ordenamiento jurídico chileno los tratados o acuerdos bilaterales tienen jerarquía normativa de ley, sin embargo la propiedad individual se encuentra garantizada por la Constitución Política que incluso consagra el denominado recurso de protección para defenderse de cualquier hecho o acto que limite, entorpezca o amenace estos derechos. De manera que es altamente probable que un acuerdo o tratado que tenga alguno de estos efectos en el ejercicio de los derechos de aprovechamiento de aguas de privados, sea impugnado judicialmente mediante la interposición de estos recursos.

2.3. Ausencia de regulación nacional sobre cuencas hidrográficas o cuerpos de aguas transfronterizos

Finalmente y como es obvio de lo ya explicado, el CA no establece reglas respecto de cuencas hidrográficas o cuerpos de aguas transfronterizos, sean éstos superficiales o subterráneos. Lo afirmado rige tanto respecto de fronteras o divisiones políticas tanto al interior del país como respecto de los países vecinos.

Como se verá más adelante, el legislador chileno regula el uso compartido de recursos o sistemas hídricos con los países vecinos de manera casuística y considerándolo como uno de los aspectos que debe abordarse en toda política de integración. Por lo mismo, orgánicamente la Cancillería chilena, a través de la Dirección de Límites y Fronteras (DIFROL), es la encargada de implementar las políticas de uso compartido de recursos hídricos con cada uno de sus vecinos y, asimismo, el mayor o menor desarrollo de protocolos o acuerdos relativos a estos usos compartidos depende del contexto y situación en que se encuentren las relaciones diplomáticas de ambos países. Con todo, este liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores en la coordinación e implementación de los acuerdos bilaterales no impide que se coordine la participación de la DGA u otras entidades públicas para prestar su asesoría técnica.

3. Sobre derechos y obligaciones de Chile y los Estados vecinos en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales en las cuencas transfronterizas chilenas

Ante todo, nos parece importante enmarcar el análisis de los derechos y obligaciones de Chile y países vecinos en el contexto de los principios y reglas consuetudinarias de derecho internacional que han emergido y desarrollado con la actividad de estados, organizaciones internacionales y entidades no gubernamentales, pues este marco permite clarificar el sentido y alcance de esas convenciones.

En consecuencia, en una primera parte se analizará, de forma somera, las principales reglas del Derecho Internacional de Aguas y sus principales casos, para luego abordar las convenciones específicas que obligan a Chile.

3.1. Derecho Internacional de Aguas

El Derecho Internacional de Aguas (también conocido como Derecho de los Cursos Internacionales de Aguas o Derecho Internacional sobre Recursos Hídricos) es una expresión utilizada para identificar aquellas reglas de derecho que regulan el uso del agua compartida entre dos o más países. El principal objetivo de esta rama de derecho es determinar el derecho de un estado a los beneficios de un curso de agua (reglas substantivas) y definir exigencias de conducta de los estados al momento de desarrollar este recurso (reglas procedimentales) (Vinogradov, Wouters y Jones 2002).

En términos generales, se puede sostener que el Derecho Internacional de Aguas se sustenta en determinadas costumbres o prácticas de los Estados de modo de dar un marco general para lograr que en una cuenca transfronteriza, el agua pueda cumplir sus múltiples funciones: productiva, escénica, ambiental, de subsistencia y de ordenamiento territorial.

Adicionalmente, este Derecho se desarrolla a través de tratados bilaterales o multilaterales, pero de aplicación acotada: una región del planeta, una cuenca, incluso un determinado proyecto de inge-

niería. Sin embargo, los estados han sido renuentes a sujetarse a tratados que regulen de manera universal las difíciles relaciones de comunidad que significa compartir recursos hídricos entre dos o más países. En efecto, se verá que los estatutos aprobados por la Asamblea de las Naciones Unidas, si bien son importantes referentes en materia de Derecho Internacional de Aguas, no son de aplicación obligatoria para los estados.

Hay dos reglas de uso de recursos hídricos compartidos que frecuentemente son citadas por la doctrina autorizada: por una parte, la **prohibición de causar perjuicio apreciable** y, en segundo término, el **uso equitativo y razonable**. Se podría afirmar que ambas reglas constituyen costumbre internacional desde que no solo los tratadistas las citan frecuentemente, sino que son cláusulas de uso frecuente en los tratados bilaterales, multilaterales y en la jurisprudencia de cortes o árbitros internacionales. La excepción se plantea respecto de la navegación que, de acuerdo a las fuentes doctrinarias consultadas, no se sujeta a una costumbre y se ha desarrollado exclusivamente sobre la base del consentimiento de los estados expresado en tratados bilaterales o multilaterales.

A continuación, daremos una visión meramente esquemática de estas materias, distinguiendo las reglas aplicables a los cursos de agua como vías de navegación y aquéllas que se refieren a sus usos para fines distintos de la navegación.

3.1.1. Libertad de navegación de cursos de agua internacionales

No hay evidencia que exista una regla consuetudinaria de derecho internacional que garantice la libertad de navegación sobre cursos de aguas internacionales sin que exista algún tipo de acuerdo o convención que así lo establezca (Querol, 2003). Si bien hay actos y convenciones multilaterales que aseguran esta libertad de navegación entre una multiplicidad de estados, difícilmente se puede configurar una regla consuetudinaria de carácter general.

Por de pronto, Europa lleva la delantera en el desarrollo de pactos y convenciones sobre esta materia. Así, puede citarse el Acta

Final del Congreso de Viena que puso fin a las Guerras Napoleónicas, de fecha 15 de junio de 1815. Este acuerdo establece por primera vez la apertura de los ríos internacionales de los Estados partes a la navegación comercial de los buques de sus respectivas banderas. Esta apertura de los ríos internacionales de Europa culminó con el Tratado de Paz de Versalles de 1919.

Una convención multilateral de mayor alcance es el Estatuto de Barcelona de 1921⁴, que aseguran la libertad de navegación de en cursos de aguas de interés internacional bajo soberanía de los Estados contratantes y sobre un marco de reciprocidad. De acuerdo con la investigadora María Querol, este estatuto “reafirma la libertad de navegación, pero la limita a la regulación del estado ribereño en aquellos casos en que debido a circunstancias excepcionales existiese un interés mayor que la navegación. Al mismo tiempo, dicho instrumento reserva la navegación de pequeño cabotaje a cada estado parte del mismo.”(Querol 2003).

Con relación a los países de América Latina, Querol aclara que el Estatuto de Barcelona no fue ratificado por los Estados ribereños de los principales sistemas fluviales internacionales de América Latina. Por esta razón, solo se acepta que un buque navegue libremente cursos de agua internacionales al interior de su país, pero su navegación por secciones o riberas extranjeras exige consentimiento del país extranjero sea por la vía de un acto unilateral, o bien, un tratado internacional.

3.1.2. Usos distintos de la navegación

A diferencia de la libertad de navegación, en materia de usos de cursos de aguas internacionales diferentes a la navegación y de acuíferos compartidos por dos o más países, hay dos normas consuetudinarias que se han desarrollado a lo largo del tiempo: por una parte la regla de uso equitativo y razonable y, por otra, la prohibición de no causar perjuicio apreciable.

4 Chile ratificó esta convención en 1928. Bolivia firmó, pero aún no ha ratificado. Perú accedió, pero aún no ha ratificado. Argentina aún no lo suscribe.

Estas reglas se han plasmado en documentos de organismos no gubernamentales reconocidos como autoridad doctrinal. Por ejemplo, las reglas contenidas en la Declaración de Madrid de 1911 del Instituto de Derecho Internacional y las Reglas del Helsinski sobre Uso de los Aguas de Ríos Internacionales de 1966 de la Asociación de Derecho Internacional (ILA). En efecto, la ILA ha seguido desarrollando estas reglas a través de sus conferencias, citándose al efecto la celebrada en Berlín el año 2004.

Por otra parte, las decisiones adoptadas por Cortes Internacionales han cumplido un importante rol en la evolución y definición de las costumbres practicadas en esta materia (Vinogradov, Wouters and Jones 2002). Por ejemplo, el caso del Río Oder, que desarrolló la idea de “comunidad de intereses de los estados ribereños”, resuelto por la Corte Permanente de Justicia Internacional (predecesora de la Corte Internacional de Justicia) en el año 1929. Un segundo ejemplo es el caso del Río Danubio, resuelto en 1997 por la Corte Internacional de Justicia, que enfrentó a Hungría y Checoslovaquia a propósito de la construcción de una represa. Un tercer ejemplo, es el laudo arbitral sobre el caso del Lago Lanoux de 1957, que enfrentó a Francia y España⁵.

Finalmente, estas reglas consuetudinarias han sido expresamente reconocidas tanto en tratados bilaterales como regionales. Dentro de los convenios de carácter regional, puede citarse el Protocolo Revisado sobre Cursos de Aguas Compartidos de la Comisión para el Desarrollo de los países de África del Sur (Protocolo SADC/2000); la Convención sobre Protección y Uso de Cursos de Aguas Transfronterizos y Lagos Internacionales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (en adelante la Convención UNECE/1992), complementado por su Protocolo sobre Agua y Salud de 1999; la Convención sobre el Río Danubio de 1994 y el Acuerdo de Cooperación en la Gestión, Uso y Protección de las Aguas Interestatales sobre recursos hídricos del Asia Central de 1992, entre otras.

5 Estos casos pueden consultarse en www.internationalwaterlaw.org

Finalmente, destacan por su vocación universal las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas Nos. 229 de 1997 y 124 de 2008 de distinto alcance jurídico. La primera de ellas anexa la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación y convoca a los estados a su ratificación (en adelante la Convención de 1997)⁶. Hasta la fecha, esta convención no ha sido ratificada por el mínimo de países necesario para su entrada en vigencia⁷. De acuerdo con el artículo 1° de la Convención de 1997, la misma se aplica a “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”.

La segunda resolución anexa un Proyecto de Normativa sobre acuíferos transfronterizos preparado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (en adelante la Normativa sobre Acuíferos Transfronterizos de 2008), pero deja como un compromiso futuro la elaboración de una convención en esta materia⁸. El artículo 1° de esta normativa fija su alcance en los siguientes términos:

“Los presentes artículos se aplican:

-
- 6 De acuerdo con la letra a) del artículo 2° de esta convención, se entiende por curso de agua “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”. De esta manera, esta definición incluye el río principal, sus afluentes y ramificaciones y cualquier lago, humedal o acuífero interconectado, excluyendo los acuíferos confinados (Everything you need to know about UN Watercourses Convention. Flavia Loures, Dr. Alistair Rieu-Clarke, Marie-Laure Vercambre. 2008).
 - 7 Argentina, Bolivia y Perú se abstuvieron de votar a favor de la resolución 229/97. Chile patrocinó y votó a favor de ella. Por otra parte, ninguno de estos países ha ratificado o aceptado la convención como norma obligatoria. Las razones para esta renuencia de los países a obligarse a este tratado podría hallarse en los tres tópicos que dominaron el debate en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas: a) El estatus de los tratados existentes y el efecto de esta convención en futuros acuerdos; b) la relación entre la regla de “no daño apreciable” y el principio del uso equitativo y razonable, incluyendo consideraciones ambientales; y c) las normas sobre solución de disputas (Vinogradov, Wouters y Jones 2002)
 - 8 Resolución adoptada sin votación

- A la utilización de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos;
- A otras actividades que tengan o puedan tener un impacto en esos acuíferos o sistemas acuíferos; y
- A las medidas de protección, preservación y gestión de esos acuíferos o sistemas acuíferos.”

La normativa que contienen estas resoluciones aborda tanto aspectos de derecho sustantivo – quién tiene derecho a utilizar el recurso hídrico en determinado caso y en qué cantidad –, procedimentales – reglas de cooperación, notificación de proyectos de uso del recurso hídrico e intercambio de información –, sugiere mecanismos institucionales de gestión conjunta de los recursos hídricos y plantea mecanismos de solución pacífica de las controversias. A continuación, nos concentraremos en las reglas de derecho sustantivo citadas al inicio de este capítulo, utilizando como referente los textos de las resoluciones de las Naciones Unidas.

Obligación de no causar un perjuicio apreciable (No significant harm)

El artículo 7° de la Convención de 1997 dispone 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”. Además, dispone que en caso de ocurrir un daño de esta naturaleza “...el Estado cuyo uso los cause deberá, a falta de acuerdo con respecto a ese uso, adoptar todas las medidas apropiadas...y en consulta con el Estado afectado, para eliminar o mitigar esos perjuicios y, cuando proceda, examinar la cuestión de la indemnización”. Un Estado puede perjudicar a otro mediante su accionar en los distintos elementos de un río: su curso, su caudal, volumen o la calidad de las aguas (contaminación).

Por su parte, el parágrafo 1 del artículo 6 de la Normativa sobre Acuíferos Transfronterizos de 2008 utiliza un lenguaje similar para referirse al deber de un Estado del acuífero para tomar medidas apropiadas para impedir daños sensibles en otro Estado del acuífero

o cuyo territorio se encuentre en una zona de descarga del mismo. Además, considerando las peculiares características de los acuíferos, esta normativa amplía la aplicación de este principio a actividades distintas de las relacionadas con el uso de los mismos, pero que “tengan o puedan tener un impacto en ese acuífero o sistema acuífero transfronterizo”⁹. Ejemplos de este tipo de actividades incluyen: operaciones industriales o agrícolas en la zona de recarga que puedan contaminar el acuífero; actividades mineras que podrían destruir la matriz del acuífero y, por esta causa, su funcionamiento; y actividades de construcción, forestal u otras que puedan afectar la recarga normal del acuífero, ocasionando su extinción (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010).

En el contexto explicado, la contaminación constituye un modo particular de provocar un perjuicio apreciable a otro Estado, considerándose una aplicación especial de la prohibición general de dañar el territorio de otra nación, reconocido como un principio básico dentro del derecho internacional del medio ambiente¹⁰. En efecto, este principio es articulado y descrito en el artículo 21° de la Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 y en el artículo 2° de la Declaración de Río de Janeiro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente de 1992 y reconocida

9 A mayor abundamiento, el artículo 11° de la Normativa sobre Acuíferos Transfronterizos de 2008 dispone: a) que los Estados del acuífero identificarán las zonas de recarga y descarga de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos existentes en su territorio, adoptando las medidas adecuadas para prevenir y reducir al mínimo los efectos perjudiciales en los procesos de recarga y descarga; y b) que todos los Estados en cuyo territorio se encuentre, en todo o en parte, una zona de recarga o descarga, aun cuando no sean Estados del acuífero, cooperarán con los Estados del acuífero para proteger el acuífero o sistema acuífero y los ecosistemas con él relacionados.”

10 En materia de daño ambiental en cursos de aguas internacionales, uno de los casos más citados es el Arbitraje de Trail Smelter entre Estados Unidos y Canadá referente a contaminación del aire. El tribunal arbitral concluyó en este caso que el Derecho Internacional prohíbe a los Estados usar o permitir que su territorio se use en una forma que podría dañar el territorio de otra nación. Una síntesis de sus laudos arbitrales de 1938 y 1941 puede hallarse en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/831/16.pdf>

por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre la Legalidad de la Amenaza o Uso de Armas Nucleares de 1996 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010).

En el sentido recién indicado, se afirma que la obligación de no causar perjuicio apreciable puede ser una herramienta especialmente útil para prevenir daños ambientales relacionados con el uso de aguas compartidas. Si bien no hay duda que este principio comprende los daños a las personas o propiedad, también hay bastante apoyo de la comunidad internacional para extender este principio a potenciales daños a especies, diversidad biológica, ecosistemas e, incluso, áreas de relevancia estética. Así las cosas, se puede concluir que de este principio emanan otras obligaciones internacionales como la obligación de prevenir y mitigar la contaminación de aguas internacionales o la obligación de llevar a cabo estudios de evaluación de impacto ambiental para la ejecución de actividades potencialmente dañinas para este tipo de aguas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010).

Con todo, es importante tener presente que la aparente latitud de esta regla se circunscribe a los perjuicios apreciables. Al respecto, la Comisión de Derecho Internacional ha afirmado que hay perjuicio apreciable allí donde “el daño sobrepasa los parámetros de lo que ha sido usual en la relación entre los estados que usan en su beneficio las aguas transfronterizas”¹¹. Así, puede afirmarse que el estándar de “perjuicio apreciable” a que se refiere este principio no necesariamente se refiere a un daño de magnitud considerable, sino más precisamente a un menoscabo que pueda ser constatado objetivamente. En este sentido, el artículo 2° del Protocolo SADC/2000 entiende el daño apreciable como “un daño que no es trivial, que puede determinarse a partir de evidencia objetiva, pero que no necesariamente es substancial”.

Un caso que podría calificar como daño apreciable es la desviación de aguas que reduzca el caudal de un curso de agua, disminuyendo la capacidad del Estado ubicado aguas abajo para

11 Informe de la Comisión a la Asamblea General en el Trabajo de su Trigésimo Segunda Sesión “El Derecho de los Usos distintos de la Navegación de los Cursos de Aguas Internacionales, A/CN.4/SER.A/1993/Add. 1(Part. 2).

garantizar hábitats acuáticos o lograr otros objetivos ambientales, así como también consumo humano, servicios sanitarios o desarrollo económico (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010).

Por el contrario, un Estado deberá soportar las incomodidades de carácter menor que se ocasionen producto de la vecindad. Además, la prohibición de causar una lesión de carácter apreciable sólo se extiende a aquellos daños producidos por actos humanos. Por ende, un Estado no tiene a su cargo ninguna obligación ya sea de modificar las condiciones naturales de un río o acuífero, o bien impedir las alteraciones naturales que éstos sufran en beneficio de otro Estado.

Derecho al uso equitativo y razonable de las aguas

Esta regla importa que todos los Estados ribereños participen de los beneficios en una proporción razonable, para que cada uno de ellos pueda satisfacer sus respectivas necesidades. Es un concepto utilitario que emplea un análisis de costo beneficio y que busca maximizar los usos beneficiosos del agua fresca al tiempo que minimizar sus costos (Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas 2010).

Al igual que la obligación de no causar perjuicio apreciable, este principio se consagra tanto en la Convención de 1997 como en la Normativa sobre Acuíferos Transfronterizos de 2008.

El artículo 5° de la Convención de 1997 dispone lo siguiente:

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.

De esta manera, la Convención de 1997 considera que el uso equitativo y razonable comprende tanto el uso, aprovechamiento y la obligación de cooperar en su protección conforme con lo dispuesto en el mismo instrumento. Al efecto, conviene citar su artículo 20° que establece el deber de los estados ribereños, individual o conjuntamente, de proteger y preservar los ecosistemas de estos cursos de aguas. En este sentido, se ha afirmado que “Utilización Razonable” se refiere al manejo del recurso hídrico común de un modo consistente con el uso sustentable, pudiendo relacionarse con el impacto que un determinado uso puede tener en el medio ambiente natural y con la obligación de asegurar determinados caudales para beneficio de la ecología (Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas 2010).

Por su parte, en un sentido y alcance similar, el artículo 4° de la Normativa sobre Acuíferos Transfronterizos de 2008 dispone:

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

1. Utilizarán los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos de una manera compatible con la distribución equitativa y razonable de los beneficios obtenidos entre los Estados del acuífero en cuestión;
2. Tratarán de elevar al máximo los beneficios a largo plazo derivados del uso del agua contenida en ellos;
3. Elaborarán, individual o conjuntamente, un plan global de aprovechamiento, teniendo en cuenta las necesidades presentes y futuras, así como las fuentes alternativas de agua, de los Estados del acuífero; y
4. No utilizarán un acuífero o sistema acuífero transfronterizo recargable hasta un grado que impida la continuación de su funcionamiento efectivo.”

Este principio no necesariamente significa que debe haber una repartición igualitaria de los recursos o idéntica participación en los beneficios entre los distintos estados ribereños, exigiéndose en cambio un análisis de distintos factores relativos a la naturaleza, economía, prioridades de uso y población. En este sentido, se afirma que la aplicación del principio de equidad podría obligar a que una nación ribereña desarrollada entregue un porcentaje mayor de aguas a otra nación ribereña menos desarrollada, aun en el evento que la mayor parte de esas aguas tengan su origen en el territorio de la nación más rica (Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas 2010).

Pues bien, tanto el artículo 6° de la Convención de 1997 como el artículo 5° de la Normativa de los Acuíferos Transfronterizos de 2008, contienen listados no exhaustivos de los factores que deben ponderarse a efectos de aplicar casuísticamente esta regla.

Estos factores cubren dos grandes categorías (Vinogradov, Wouters y Jones 2002):

1. factores de orden científico (hidrografía, hidrología, clima, factores ecológicos, usos existentes y potenciales, medidas de conservación y la existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto);
2. factores de orden económico (necesidades sociales y económicas, población dependiente del curso de agua).

Asimismo, ambos artículos añaden que 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. Es digno de mencionar que la normativa de 2008 añadió que “al ponderar las diferentes clases de utilización de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo, **se prestará especial atención a las necesidades humanas vitales**”. De esta manera, se introduce una prioridad que parece bastante sensato extender en la aplicación del uso equitativo y razonable de los cursos de agua superficiales.

3.2. Instrumentos suscritos por Chile con sus países vecinos que inciden en el uso de recursos hídricos transfronterizas

A continuación, revisaremos una segunda fuente de obligación para el Estado de Chile, a saber, los instrumentos suscritos por Chile con sus países vecinos que dicen relación o pueden tener incidencia en la materia de estudio, sin perjuicio que en los capítulos siguientes se ahondará sobre la aplicación de los mismos a casos particulares.

En términos generales, se observa que la regulación bilateral con la Argentina contempla reglas sustantivas, procedimentales y establece mecanismos de solución pacífica de controversias. Sin embargo, el protocolo específico sobre recursos hídricos considera una definición estrecha de este recurso al no incluir los acuíferos. Por otra parte, si bien se refiere al aprovechamiento racional y a no causar perjuicio a los recursos hídricos compartidos, no incorpora plenamente el principio de uso equitativo y razonable en los términos que hemos venido explicando en este documento. Ahora bien, si entendemos que tanto el principio de uso equitativo y razonable como no causar perjuicio apreciable a otro estado ribereño son obligaciones impuestas por la costumbre internacional, deberíamos aplicar los tratados de una manera consistente con dichos principios.

Con relación a la regulación bilateral tanto con Bolivia como con el Perú, se observa que los recursos hídricos son tratados únicamente en la perspectiva de la soberanía territorial y solución de conflictos limítrofes, sin que se evidencie la existencia de acuerdos, protocolos o actuaciones de los estados en el sentido de obligarse a determinadas reglas sustantivas o procedimentales para el uso, desarrollo o protección de los recursos hídricos compartidos.

Esta ausencia de institucionalidad no ha resentido la evolución de las relaciones diplomáticas con el Perú. Como se verá más adelante, no hay situaciones relacionadas con recursos hídricos compartidos que puedan calificarse como diferendos entre ambos estados. Más bien, se trata de situaciones puntuales que han encontrado cierto encauzamiento dentro de los denominados Comités de Frontera, pero que, hasta donde se conoce, no han provocado inter-

cambio epistolar o declaraciones de personeros de gobierno donde se polemice sobre el uso de estos recursos.

En cambio, con Bolivia la situación ha sido diametralmente opuesta, provocando incluso la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países con motivo del diferendo del río Lauca. Con todo, ha habido acercamientos bastante claros con Bolivia mediante la determinación de la Agenda de 13 puntos acordada a mediados del 2006. Este esfuerzo, sin embargo, podría verse opacado por el reciente anuncio de Bolivia de “acudir a los organismos y tribunales demandando el derecho y justicia de una salida libre y soberana hacia el Pacífico” y las posteriores reacciones de personeros de ambos países¹².

Por último, no se debe perder de vista los acuerdos multilaterales suscritos por Chile y sus vecinos, pues ellos son una instancia para gestionar recursos hídricos, al menos, en torno a objetivos comunes.

3.2.1. Argentina

Tratado de Paz y Amistad suscrito en Ciudad del Vaticano el 29.11.1984

Este tratado es relevante, en términos generales, porque establece un marco jurídico para las relaciones entre ambos países que se caracteriza por favorecer la cooperación económica e integración física y la búsqueda de soluciones pacíficas a eventuales controversias que ha servido de referencia hasta nuestros días, acordándose un marco que luego permitirá avanzar en una serie de materias de interés común.

En este contexto, el Tratado de 1984 contempla una suerte de **prelación de mecanismos de solución de las controversias** que pudieren surgir entre ambas partes: negociación directa, en segundo lugar búsqueda de un medio de arreglo pacífico, seguidamente comisión conciliadora y, finalmente, instancia de arbitraje. En segundo término, el artículo 12° del Tratado dispone que las partes

12 Por ejemplo, con fecha 23.03.11, el Presidente chileno consideró que el anuncio de llevar la demanda marítima a instancias de jurisdicción internacional representa un serio obstáculo para las relaciones bilaterales de ambos países (fuente: www.emol.cl).

“acuerdan crear una **Comisión Binacional** de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física. La Comisión Binacional estará encargada de promover y desarrollar iniciativas, entre otros, sobre los siguientes temas: sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística”.

Tratado con la Argentina sobre Medio Ambiente y Protocolos Específicos Adicionales sobre Protección del Medio Ambiente Antártico y Recursos Hídricos Compartidos, suscrito el 02.08.1991

Este tratado compromete a los Estados contrayentes en lo siguiente:

- a) Empezar, conjunta o coordinadamente con su contraparte, acciones en materia de protección, preservación, conservación y saneamiento del medio ambiente;
- b) Impulsar, conjunta o coordinadamente con su contraparte, la **utilización racional y equilibrada de los recursos naturales**, teniendo en cuenta el vínculo existente entre medio ambiente y desarrollo;
- c) No realizar acciones unilaterales que pudieren causar perjuicio al medio ambiente de la contraparte;
- d) Concertar sus posiciones en los procesos negociadores que se desarrollen en foros multilaterales sobre temas medioambientales.

Con relación a las acciones conjuntas o coordinadas de protección del medio ambiente indicadas en la letra a) precedente, el numeral 3 del artículo II de este Tratado señala expresamente que uno de los sectores a proteger o preservar mediante estas acciones dice relación con la protección y aprovechamiento racional de los recursos hídricos y de sus recursos vivos y prevención, defensa y saneamiento de su contaminación.

En su artículo III, el tratado señala los siguientes medios para el desarrollo de estas acciones: a) Protocolos específicos adiciona-

les; b) Intercambio de información sobre la legislación vigente y las instituciones y estructuras existentes en el campo de la protección del medio ambiente; c) Formación de banco de datos; d) Intercambio de información técnico-científica, de documentación y realización de investigaciones conjuntas; e) Realización de estudios de impacto ambiental; f) Organización de seminarios, simposios y encuentros bilaterales de científicos, expertos y técnicos

Finalmente, el artículo IV de este tratado compromete a las partes a constituir, en el ámbito de la Comisión Binacional concebida en el Tratado de Paz y Amistad de 1984, una **Subcomisión de Medio Ambiente** para promover, coordinar y efectuar el seguimiento de la ejecución de este instrumento y sus protocolos.

Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos entre Chile y la Argentina, suscrito el 02.08.1991

Al tiempo que se suscribió el Tratado de Protección al Medio Ambiente, los contrayentes suscribieron dos protocolos: uno sobre protección del medio ambiente antártico y otro sobre recursos hídricos compartidos.

Con relación al protocolo sobre recursos hídricos, las partes declaran tener presente el **Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrográficas de 26.06.1971**¹³. Ante todo, conviene tener presente que,

13 Es discutible que constituya una fuente directa de obligaciones para los Estados, pero es un antecedente bastante claro de que ambos países sujetan su conducta a las reglas de equitativo y razonable y de no causar daño apreciable que hemos analizado previamente. El acta, adoptada en el marco de la Comisión de Integración Física creada el 10.01.1970, considera, entre otros puntos, los siguientes:

- a) La utilización de aguas fluviales y lacustres se hará siempre en forma equitativa y razonable;
- b) En los tramos contiguos de los ríos internacionales, cualquier aprovechamiento de las aguas deberá ser precedido de un acuerdo bilateral entre los ribereños;
- c) Las partes reconocen el derecho de utilizar, dentro de sus respectivos territorios, las aguas de sus lagos comunes y ríos internacionales de curso sucesivo, en razón de sus necesidades y siempre que no cause perjuicio sensible a la otra;
- d) Cuando un Estado se proponga realizar el aprovechamiento de un lago común o río sucesivo, facilitará previamente al otro el proyecto de la obra, el programa de operación y los demás datos que permitan determinar los efectos que dicha obra producirá en el territorio del Estado vecino;

para la aplicación de este protocolo, el artículo 4° expresa que las partes “entienden como recurso hídrico compartido el agua que escurriendo en forma natural cruza o coincide total o parcialmente con el límite internacional terrestre argentino-chileno”. De esta manera, **el protocolo tiene un alcance limitado a cursos de aguas internacionales**, pero nada dice respecto de acuíferos que pudiesen compartir ambos países.

En el artículo 1° de este protocolo, las Partes “convienen en que las acciones y programas relativas al aprovechamiento de recursos hídricos compartidos se emprenderán conforme al concepto de manejo integral de la cuencas hidrográficas. El aprovechamiento de los recursos hídricos en el territorio de una de las Partes, pertenecientes a una cuenca común, no deberá causar perjuicios a los recursos hídricos compartidos, a la cuenca común o al medio ambiente”.

Esta regla es muy relevante porque permite que cualquiera de los contrayentes exija a la contraparte un **aprovechamiento que no sea perjudicial a la cuenca planteada como una unidad**. De esta manera, podría interpretarse que este convenio impone una obligación más exigente que el principio de no causar perjuicio apreciable y pareciera imponer a ambos Estados un deber de preocuparse no sólo de no causar daño a la contraparte sino, además, de conservar y velar por los usos de la cuenca compartida.

En concreto, a partir de estas normas es plausible plantear que el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno debiese considerar los impactos que puede ocasionar un determinado proyecto planteado en Chile respecto de la totalidad de una cuenca hídrica compartida con la Argentina.

A su turno, el artículo 5° dispone que “Las acciones y programas de aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos se efectuarán en forma coordinada o conjunta a través de planes generales de utilización”.

-
- e) La Parte requerida deberá comunicar si hay aspectos del proyecto o del programa de operación que puedan causarle perjuicio sensible, indicando sus fundamentos técnicos y las sugerencias de modificación del proyecto;
 - f) Los diferendos que se produzcan se someterán a una Comisión Técnica Mixta.

Sin perjuicio de estos planes, el artículo 8° agrega el intercambio de información y la organización de seminarios, simposios y encuentros bilaterales como otros medios para desarrollar las acciones comprometidas. Asimismo, el artículo 7° compromete la ejecución de estudios a fin de investigar y conservar las poblaciones hidrobiológicas comunes y asociadas.

Finalmente, el artículo 6° establece un Grupo de Trabajo, en el marco de la Subcomisión de Medio Ambiente, para determinar y priorizar los recursos hídricos compartidos y elaborar los planes generales de utilización.

Tratado con Argentina sobre Integración y Complementación Minera suscrito con fecha 29.12.1997

De acuerdo con el artículo 1° del Tratado con Argentina sobre Integración y Complementación Minera (en adelante el Tratado), constituye un marco jurídico que rige el negocio minero dentro del ámbito material y geográfico que determina la convención y tiene por objeto **permitir a los inversionistas de cada una de las Partes participar en el desarrollo de la integración minera que las Partes declaran de utilidad pública e interés general de la nación**. El ámbito geográfico de aplicación del Tratado se define en sus anexos complementarios.

El mismo artículo contempla las siguientes dos reglas a favor de los inversionistas de esta clase de negocios:

- a) Los Estados Partes se obligan a no aplicar a estos negocios mineros, las prohibiciones y restricciones vigentes en las legislaciones de cada Parte, referidas a la adquisición de la propiedad, el ejercicio de la posesión o mera tenencia o la constitución de derechos reales sobre bienes raíces, o derechos mineros, establecidas en razón de la calidad de extranjero y de nacional chileno o argentino;
- b) Las Partes permitirán, conforme a sus respectivos ordenamientos jurídicos, el **acceso, desempeño y protección de todas las actividades y servicios que tengan relación con el negocio minero**, mediante el ejercicio de los derechos establecidos en sus respectivas legislaciones.

De conformidad con el artículo 5° del Tratado, el inversionista que requiera el ejercicio de estos derechos, deberá solicitarlo a la Comisión Administradora del Tratado – entidad binacional contemplada en el artículo 18° de este pacto – quien podrá recomendar a las Partes la suscripción de **Protocolos Adicionales Específicos**.

Acceso a Recursos Naturales

Pues bien, en el contexto de dichos Protocolos Adicionales Específicos y con el objeto facilitar a los inversionistas el desarrollo del respectivo negocio minero, el artículo 6° del Tratado dispone que las Partes permitirán el uso de toda clase de recursos naturales, insumos e infraestructura contemplado en el respectivo Protocolo Adicional Específico, **sin discriminación alguna, en relación con la nacionalidad chilena o argentina de los inversionistas**.

En el caso particular de los recursos hídricos, el artículo 3° del Protocolo Complementario del Tratado añade: “De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 6 del Tratado, se entenderá que las Partes permitirán a los inversionistas de una y otra, el uso de toda clase de recursos naturales necesarios para el desarrollo del negocio minero, comprendiéndose en este concepto los recursos hídricos existentes en sus respectivos territorios, aunque no tengan la calidad de recursos hídricos compartidos, cuyo acceso se concederá dando pleno cumplimiento a la legislación interna del país en que se encuentren dichos recursos”.

Es importante tener en cuenta que las controversias que surjan entre una Parte e inversionistas de la otra Parte, de acuerdo con el artículo 20 del Tratado, se resolverán conforme con el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, suscrito entre la República de Chile y la República Argentina, con fecha 2 de agosto de 1991.

Protección del Medio Ambiente

Con todo, hay dos artículos que parecen limitar este régimen protector de las inversiones mineras. Por una parte, el artículo 12° del Tratado dispone: “Las Partes aplicarán sus respectivas legislaciones nacionales sobre protección del medio ambiente, sometiendo las actividades mineras al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

en Chile y a la Declaración de Impacto Ambiental en la Argentina según corresponda//Asimismo, las Partes promoverán el intercambio de información relevante, que tenga relación con los principales efectos ambientales de cada uno de los negocios mineros o actividades accesorias, comprendidas en el presente Tratado”.

En segundo término, el artículo 14° del Tratado advierte: “La utilización de los recursos hídricos compartidos, para todos los efectos del presente Tratado, deberá llevarse a cabo de conformidad con las normas de derecho internacional sobre la materia y, en especial, de conformidad con el “Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas” de 26 de junio de 1971, del “Tratado sobre Medio Ambiente” entre la República de Chile y la República Argentina firmado el 2 de agosto de 1991 y del “Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos entre la República de Chile y la República Argentina” de la misma fecha”.

Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República de Argentina y sus Protocolos complementarios sobre la constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central y sobre la constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra, suscrito con fecha 30.10.2009.

Este tratado es relevante tanto por el reconocimiento del desarrollo de las relaciones bilaterales, como por los acuerdos específicos que contiene. En efecto, reconoce el Tratado de Paz y Amistad de 1984 como “marco referencial y permanente de la sólida relación entre ambos Estados”. Asimismo, las partes reconocen “la importancia de los demás acuerdos vigentes, que conforman la base jurídica de la vinculación bilateral.” y “la relevante labor desarrollada por la Comisión de Cooperación Económica e Integración Física, así como de las demás Comisiones, Subcomisiones y Grupos de Trabajo de carácter binacional”.

Los objetivos de este instrumento son varios y ambiciosos, impulsando acciones conjuntas en relación con las agendas sociales de los gobiernos, avanzando en el desarrollo de las relaciones bilate-

rales a nivel de las regiones o provincias de Chile y de la Argentina, ampliándose a estamentos distintos del ejecutivo como el sector privado y el Parlamento, poniendo énfasis en el área de defensa, entre otras materias.

En lo que interesa a este estudio, resulta singularmente relevante la sistematización de los mecanismos institucionales para lograr los objetivos declarados en el tratado, sin perjuicio de la posibilidad de celebrar protocolos complementarios. En efecto, el capítulo II de este instrumento contempla, define y desarrolla los siguientes mecanismos institucionales: Encuentros Presidenciales (Artículo 4°); Reunión Binacional de Ministros (Artículo 5°); Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones (Artículo 6°); Comisión Binacional de Cooperación Técnica e Integración Física (Artículos 7°, 8° y 9°); Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas (Artículos 10°, 11° y 12°); Comisión Parlamentaria Conjunta (Artículos 13° y 14°); y, finalmente, Comités de Integración (Artículos 15° a 21°).

Además, en el marco de la Cooperación Binacional, se establece que las partes impulsarán y organizarán visitas recíprocas de funcionarios de alto nivel de los Gobiernos Nacionales, de las provincias argentinas y de las regiones chilenas para fortalecer el conocimiento y el diálogo sobre temas de interés común (Artículo 31°, letra a).

3.2.2. Bolivia

Tratado de Paz, Amistad y Comercio, suscrito el 20.10.1904

Mediante este instrumento, las partes contrayentes restablecen las relaciones de paz y amistad, tras el régimen que siguió al Pacto de Tregua de 04 de abril 1884 y, en su artículo 2°, “quedan reconocidos del dominio absoluto i perpetuo de Chile los territorios ocupados por éste en virtud del artículo 2.º del Pacto de Tregua de 4 de Abril de 1884”, definiéndose en consecuencia sus fronteras. Además, establece compensaciones económicas y medidas que favorecen el tránsito comercial por Chile. Este tratado se complementa con la Convención de 1905 que reglamenta la construcción y explotación

del Ferrocarril Arica-Alto de la Paz y con la Habilitación del Puerto de Iquique de 2008.

Fuera de este tratado, existen una serie de acuerdos en materia comercial y de inversiones. En este contexto, se puede mencionar el Acuerdo de Complementación Económica, suscrito el 06.04.1993, y la más de una decena de protocolos complementarios, todos ellos enmarcados dentro de los objetivos previstos en el Tratado Multilateral de Montevideo de 1980 (ALADI). Por su parte, con fecha 22.09.1994, ambos Estados suscribieron un acuerdo para la promoción y protección recíprocas de inversiones.

En síntesis, no hay mención en los instrumentos revisados a acuerdos de acciones conjuntas o coordinadas en materia de recursos hídricos compartidas o cuencas transfronterizas. La única salvedad es la mención hecha en el artículo 19° del Acuerdo de Complementación Económica de abril de 1993 en que las partes se comprometen a promover la cooperación en materia de “regímenes normativos y sistemas de control de preservación del medio ambiente”.

3.2.3. Perú

Tratado de Paz y Amistad y Tratado Complementario suscritos el 20.10.1883 y 03.06.1929

Mediante estos instrumentos, las partes contrayentes restablecen las relaciones de paz y amistad y definen sus fronteras. Además, establece compensaciones económicas y medidas que favorecen el tránsito comercial por Chile.

El artículo 2° del Tratado de 1929 dispone que una parte de la línea fronteriza entre ambos países, también denominada *Línea de la Concordia*, pasará “por el centro de la Laguna Blanca, en forma que una de sus partes quede en Chile y la otra en el Perú”. Además, se dispone que “Chile cede a perpetuidad a favor del Perú, todos sus derechos sobre los canales del Uchusuma y del Mauri, llamado también Azucarero, sin perjuicio de la soberanía que le corresponderá ejercer sobre la parte de dichos acueductos que queden en territorio chileno después de trazada la línea divisoria a que se refiere el presente artículo”. Y añade: “Respecto de ambos cana-

les, Chile constituye en la parte que atraviesan su territorio el más amplio derecho de servidumbre a perpetuidad en favor del Perú. Tal servidumbre comprende el derecho de ampliar los canales actuales, modificar el curso de ellos y recoger todas las aguas captables en su trayecto por el territorio chileno, salvo las aguas que actualmente caen al río Lluta y las que sirven a las azufreras del Tacora”.

Con relación a dichos canales, ambos países han fijado un procedimiento de ingreso de personal, maquinarias y vehículos provenientes del Perú para el mantenimiento, reparación, limpieza, modificación y ampliación de los mismos, según acuerdos promulgados con fecha 14.12.1999 y 19.03.2001. Sin embargo, este tipo de acuerdos no es evidencia de uso compartido pues, tal como queda de manifiesto, se trata de permitir el aprovechamiento exclusivo que tiene El Perú sobre estos canales.

Fuera de estos aspectos, existen una serie de acuerdos en materia comercial y de inversiones. En este contexto, se puede mencionar el Acuerdo de Complementación Económica, suscrito el 22.06.1998 y protocolos complementarios, todos ellos enmarcados dentro de los objetivos previstos en el Tratado Multilateral de Montevideo de 1980 (ALADI). Por su parte, con fecha 02.02.2000, ambos Estados suscribieron un acuerdo para la promoción y protección recíprocas de inversiones.

En síntesis, no hay mención en los instrumentos revisados a acuerdos de acciones conjuntas o coordinadas en materia de recursos hídricos compartidas o cuencas transfronterizas sin perjuicio de lo referido a los canales de Uchusuma y Mauri.

3.3. Instrumentos multilaterales suscritos por Chile en materia de usos de cuerpos de aguas internacionales o cuencas transfronterizas

Por de pronto, se reitera que Chile ni sus países vecinos han ratificado la Convención de Naciones Unidas de 1997 sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación.

Con todo, se estima que hay antecedentes para asumir que estos países quedan sujetos a las costumbres de uso equitativo y razonable como también a la regla de no causar perjuicio apreciable al usar un recurso hídrico compartido.

Por otra parte, los siguientes tratados multilaterales, ratificados por Chile y los países vecinos que se indican, podrían favorecer acuerdos de cooperación respecto de los recursos hídricos compartidos:

1. ***Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992***, ratificado en diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial chileno de fecha 13.04.1995. En especial, interesa lo señalado en la letra e) del artículo 4° referente a **compromisos de las partes para desarrollar planes apropiados e integrados para la gestión de recursos hídricos y la agricultura**. Ratificado y actualmente vigente en la Argentina, Bolivia, el Perú y Chile.
2. ***Convención de las Naciones Unidas de Combate contra la Desertificación de 1994***. Ratificado y actualmente vigente en la Argentina, Bolivia, el Perú y Chile. En especial, interesa lo señalado en el artículo 11° referente a la cooperación entre los Estados de una determinada región o sub-región a objeto de **armonizar y complementar sus programas nacionales para hacer frente a la desertificación**. Añade este artículo que “Dicha cooperación incluye programas conjuntos convenidos para la gestión sostenible de recursos naturales transfronterizos”.
3. ***Convención relativa a Zonas Húmedas de Importancia Internacional de 02.02.1971*** (También denominada “Convención Ramsar”). Ratificado y actualmente vigente en la Argentina, Bolivia, el Perú y Chile. En especial, interesa el artículo 5° que dispone: “Las Partes Contratantes se consultarán entre sí sobre el cumplimiento de las obligaciones que surjan de la Convención, especialmente *en el caso de una zona húmeda que se extiende sobre territorios de más de una Parte Contratante, o cuando éstas compartan un sistema hidrográfico* // Al mismo tiempo se esforzarán por coordinar y respaldar las políticas y

reglamentos actuales y futuros relativos a la conservación de las zonas húmedas, su flora y su fauna”.

Si bien no hay sitios RAMSAR que se compartan con la Argentina y Bolivia, existen un conjunto de sitios cuya similitud y cercanía geográfica permitiría pensar en planes coordinados entre los países para su protección. Por ejemplo, Lagunas de Vilama de Argentina, Laguna Colorada de Bolivia, el Salar Tara y el Sistema Hidrológico de Soncor de Chile se ubican todos en una zona de convergencia de los límites de estos tres países y podrían justificar la elaboración de un acuerdo que permita un trabajo conjunto de capacitación e investigación entre estos países.

4. Casos de conflicto o cooperación en el uso del agua de cuencas transfronterizas de Chile con sus países vecinos

4.1. Argentina: Diferendos limítrofes con incidencia en recursos hídricos

Tal como se planteó en III.B.1, tanto el Tratado de Paz y Amistad de 1984 como el Tratado sobre el Medio Ambiente de 1991 fijan un marco institucional de arreglo de problemas bilaterales que permitió resolver dos diferendos limítrofes con incidencia en recursos hídricos:

4.1.1 Lago o Laguna del Desierto

Antecedentes

Es un lago que actualmente se encuentra en el Departamento Lago Argentino de la Provincia de Santa Cruz de la República Argentina, en las coordenadas 49°2'14 S 72°51'53 O. La zona es un estrecho valle de forma rectangular de 12 km de ancho promedio con un máximo de 18 km, que corre en sentido nor-nordeste/sur-suroeste al oriente del encadenamiento principal de la cordillera de Los Andes,

entre el lago O'Higgins/San Martín y el Monte Fitz Roy, a lo largo de 48 km en línea recta entre los dos puntos. La altura mínima en el Hito 62 es de 250 msnm y la máxima en el monte Fitz Roy es de 3.406 msnm.

Diferendo

El detonante es una imagen aérea captada en 1947 por la Fuerza Aérea de Estados Unidos que mostraba con mayor detalle la zona al sur del lago O'Higgins-San Martín, poniendo en evidencia vacíos del Laudo Arbitral del Rey Eduardo VII de Inglaterra de 1902. La nueva información que se fue conociendo después del Laudo, en parte gracias a los avances tecnológicos y en parte a las colonizaciones que experimentó el extremo sur de estos países, permitió conocer nuevos accidentes geográficos como esta laguna que era desconocida a la época del arbitraje.

Dado que este lago forma parte de una cuenca que desagua en el Océano Atlántico, la Argentina consideró legítimo reclamar la soberanía de ese sector lo que comenzó a manifestarse pasados los años de 1950. El diferendo tensionó las relaciones entre ambos países, especialmente por la muerte un carabinero chileno abatido por gendarmes argentinos en 1965.

Conclusión

En octubre de 1991, ambos países decidieron resolver este diferendo sometiéndolo a decisión arbitral en aplicación de lo dispuesto en el Tratado de Paz y Amistad de 1984. El tribunal arbitral se constituyó el 16.12.92 y dirimió el caso en octubre de 1994, reconociendo toda el área en disputa como territorio argentino.

4.1.2. Campos de Hielo Sur

En segundo lugar, la negociación directa para resolver el caso denominado "**Campos de Hielo Sur**" que culminó en 1998 con el acuerdo que precisó el recorrido del límite entre ambos países desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet. Una de las dificultades para lograr este acuerdo fue precisamente que la Argentina temía que las aguas del río Santa Cruz quedasen bajo control chileno, ya

que sus nacientes se encuentran en sectores de Campo de Hielo Sur (Faundes 2008).

Finalmente, el artículo III del acuerdo dispuso que *“todas las aguas que fluyen hacia y desaguan por el río Santa Cruz serán consideradas a todos los efectos como recurso hídrico propio de la República Argentina. Asimismo, serán consideradas a todos los efectos como recurso hídrico propio de la República de Chile las aguas que fluyen hacia los fiordos oceánicos”*.

4.1.3. Trabajo conjunto de la Argentina y Chile sobre recursos hídricos compartidos

El Tratado de Medio Ambiente de 1991 dispuso la creación de una subcomisión del medio ambiente y dentro de esta subcomisión, el Protocolo sobre Recursos Hídricos Compartidos (PRHC) de igual fecha dispuso, a su vez, la creación de un Grupo de Trabajo.

Ante todo, conviene remarcar la trascendencia de este Grupo de Trabajo. Su importancia se entiende si se considera la extraordinaria longitud del límite entre ambos países y que la solución a los diferendos limítrofes, particularmente el Laudo Arbitral de 1902, conjuga la tesis de las cumbres más altas y la divisoria de las aguas.

De ahí que ambos países compartan varios cuerpos de agua que son virtualmente cortados por la línea fronteriza (Faundes, 2008)¹⁴. A modo de ejemplo, pueden los lagos General Carrera/Buenos Aires, Cochrane/Pueyrredón; O’Higgins/San Martín, Palena/General Vintter; además de los ríos de la cuenca Valdivia- Huahum, Puelo, Futaleufú y Figueroa.

El Grupo de Trabajo sobre Recursos Hídricos Compartidos viene sesionando desde el año 1996. Por parte de Chile, los principales organismos a tener en consideración son la Dirección

14 Cristían Faundes reporta más de 48 cursos de agua en la zona norte de la frontera Argentina/Chile – entre Antofagasta y Copiapó como referencia -, de los cuales diez fluyen desde el país vecino al nuestro. Por otra parte, en la zona sur de esta frontera - entre Valdivia y Tierra del Fuego como referencia - reporta un sinnúmero de cursos de agua, desde grandes ríos hasta arroyos, repartidos en 26 cuencas. Se anexa el detalle de datos levantados por el autor en su libro de 2008.

Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL) y la Dirección General de Aguas (DGA), reconociéndose, tal como ya se había adelantado, que en todo caso la dirección y coordinación de esta materia corresponde a DIFROL. Por parte de la Argentina, participa el Ministerio de Relaciones Exteriores, de Comercio Internacional y Culto y la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal. Adicionalmente, se creó un subgrupo de expertos encargados de elaborar un catastro general de las cuencas con recursos hídricos compartidos y presentar propuestas técnicas (Espinoza 2000).

En términos generales, estas reuniones han propiciado el desarrollo de Banco de Datos de caracterización de las cuencas transfronterizas (Gaviño 1999); han facilitado el intercambio de la información levantada; se han acordado y estructurado fichas temáticas y términos de referencia para la elaboración de los denominados Planes Generales de Utilización de cuencas prioritarias¹⁵ de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° del PRHC; y se han constituido subgrupos binacionales de expertos relativos a determinadas cuencas, entre otros aspectos.

Sin embargo, los textos consultados no dan cuenta de una consolidación de estos proyectos o actividades preliminares durante la década 2000-2010. Particularmente, no es claro si las Bases de Datos se han seguido desarrollando y, más importante aún, si se han realizado los Planes Generales de Utilización de las Cuencas Transfronterizas. Con todo, se citan declaraciones conjuntas de los Presidentes de Chile y la Argentina de los años 2003 y 2005 en que manifiestan complacencia por los importantes avances logrados y encomienda la definición de una agenda de corto plazo a fin de constituir subgrupos binacionales de expertos para las cuencas Río Grande de Tierra del Fuego y Huahum-Valdivia (Faundes 2008).

Cabe añadir que la preocupación por recursos hídricos compartidos también se ha desarrollado en el seno de los **Comités de**

15 En la primera reunión del Grupo de Trabajo se definieron como cuencas prioritarias Zapaleri, Hua-Hum-Valdivia, Futaleufú, Puelo y Río Grande. En 1999, el Grupo de Trabajo define la prioridad de elaborar los Planes Generales de Utilización de Hua-Hum-Valdivia y Río Grande.

Integración y Frontera que funcionan según Acuerdo entre ambos países de fecha 08.08.1997¹⁶, específicamente en sus comisiones de medio ambiente o recursos naturales. Estos foros funcionan a nivel regional, pretenden promover la integración de las regiones y provincias colindantes y por lo tanto tratan la temática hídrica según las necesidades locales. En particular, destacan las reuniones de los comités de la Región de los Lagos y de Integración Austral, cuyas actas desde el año 2005 en adelante pueden encontrarse en www.difrol.cl.

Sin embargo, estas actas hacen referencias muy generales, donde se relevan ciertas prioridades, pero sin explicitar una agenda de actividades o alguna relación sobre los logros ocurridos durante el año anterior. Por ejemplo, el acta del Comité de Integración de la Región de Los Lagos de octubre de 2010 deja constancia que las delegaciones de ambos países proponen que los organismos competentes analicen la posibilidad de crear un subgrupo de expertos Puelo-Manso y *reactivar* el funcionamiento del subgrupo de expertos Huahum-Valdivia.

En este contexto, veamos si esta institucionalidad ha ayudado a transformar situaciones conflictivas, en materia de cuerpos de aguas transfronterizas, en oportunidades de cooperación entre ambos países.

4.1.4. Proyectos HidroAysén (Chile) y La Elena (Argentina)

HidroAysén es un proyecto controlado en un 51 % por ENDESA CHILE y un 49 % por COLBUN. El proyecto, calculado hoy en más de 3 mil millones de dólares, consiste en construir dos represas en el río Baker y tres en el río Pascua para instalar una potencia total de generación de 2.750 mega watts (Programa Chile Sustentable 2010). En otras palabras, se trata de un complejo de represas que, de aprobarse, impactará dos de las fuentes de agua dulce más importantes de Chile y que, además, nacen en cuerpos de aguas compartidos con

16 El artículo 2° de este acuerdo dispone que el mismo se aplicará a los siguientes Comités de frontera: Noa-Norte Grande; Catamarca-La Rioja-Atacama; Agua Negra; Sistema Cristo Redentor; Región de Los Lagos e Integración Austral.

la Argentina: el río Baker nace en el lago transfronterizo General Carrera/Buenos Aires y el Pascua en el lago O'Higgins/San Martín.

Por su parte, el Proyecto Hidroeléctrico La Elena se ubica en el río Carrenleufú o Corcovado, en el extremo occidental de la Provincia del Chubut en la Argentina. Este río es transfronterizo pasando a llamarse Palena en territorio chileno. Este proyecto consiste en una presa de 29 metros de altura que dará lugar a un embalse de 8 kilómetros cuadrados y tendrá una potencia nominal de 100 mega watts (Dufilho, Macchi, Bruce 2010).

Con relación a estos proyectos emblemáticos, se observa una falta de institucionalidad y, por lo tanto, ausencia de organismos de carácter permanente que permitan responder oportunamente a los desafíos que se plantean en este ámbito. En concreto, tal como manifiesta el investigador Cristian Faundes, se observa con preocupación que en las reuniones de los Grupos de Trabajo de los años 2007 y 2008 ambas partes solicitaron antecedentes respecto de estos proyectos hidroeléctricos, pero hasta la fecha, no hay antecedentes que evidencien un avance en la entrega de esta información ni menos aún la existencia de un procedimiento que permita atender oportunamente estas inquietudes de los países, por lo que es dable reconocer que estos problemas se mantienen en estado latente (Faundes 2008).

A mayor abundamiento, las actas del Comité de Integración Austral de los años 2005 a 2010 no manifiestan preocupación alguna sobre la construcción de estos proyectos y su impacto en el medio ambiente, no obstante contar con subcomisiones de recursos naturales dedicadas al seguimiento de estos temas de preocupación de las Regiones de Aysén y Magallanes.

4.2. Bolivia

Como se anticipó en III.B.2, no existen tratados, acuerdos o protocolo de acciones conjuntas o coordinadas en materia de recursos hídricos compartidos o cuencas transfronterizas.

Sin embargo, no se puede desconocer el trabajo conjunto desarrollado en los denominados **Comités de Frontera e Integración** que sirven como foro para tratar cuestiones medioambientales. Al

igual que lo realizado en el Comité de Integración con la Argentina, existe una importante participación de los Gobiernos Regionales. Al respecto, al igual que en el caso anterior, debe tenerse presente la coordinación de DIFROL con los Gobiernos Regionales Chilenos, entidades que a su vez cuentan con las denominadas unidades regionales de asuntos internacionales (URAI).

Con todo, cabe dejar constancia que las actas de estas reuniones publicadas en www.difrol.cl no hacen mención a acuerdos o intercambio de información en materia de recursos hídricos compartidos con la excepción de un **acta de reunión de noviembre de 2000**, en que Bolivia sostiene que es altamente probable la existencia de grandes reservas acuíferas en sectores ubicados en la frontera con Chile y en que ambos países coinciden en desarrollar ese supuesto potencial para beneficio común.

Adicionalmente, el año 2001 las partes habrían acordado el establecimiento de una comisión binacional de carácter técnico para estudiar el área de los recursos hídricos que, en definitiva, no prosperó por el rechazo de diversas organizaciones ciudadanas de Bolivia (Faundes 2008).

Finalmente, aún sigue vigente la Agenda de los 13 puntos acordada por Chile y Bolivia que, aunque reservada, ha trascendido considera los diferendos sobre recursos hídricos existente entre ambos países.

Antes de pasar revista a los temas pendientes asociados con recursos hídricos compartidos, es pertinente compartir una reflexión del investigador Cristian Faundes quien advierte que *“El factor común de intereses contrapuestos por el agua con Bolivia está directamente ligado a uno de los indicadores específicos de mayor riesgo mencionado en el Capítulo I [el autor se refiere a los indicadores de riesgo definidos por un grupo de investigadores de la Universidad del Estado de Oregon]: desarrollo unilateral de proyectos en cuencas hidrográficas con ausencia de instituciones transfronterizas, que en los tres casos identificados se genera por la utilización de aguas compartidas por parte de Chile. Lo anterior supone tanto un cambio drástico en el ámbito físico de una cuenca, como la incapacidad institucional para absorber el cambio.”* (Faundes 2008).

De esta manera, un factor común a todos los casos que veremos a continuación es la falta de canales institucionales que permitan zanjar el uso equitativo y razonable de las aguas transfronterizas y la minimización de los eventuales daños que ellos podrían acarrear a la contraparte.

Un segundo aspecto común a estos casos es que parece difícil poder solucionarlos aisladamente del diferendo que tenemos con el país vecino por una salida soberana y útil al Océano Pacífico. Al respecto, el ex canciller boliviano Juan Ignacio Siles, ante la pregunta de si la gestión compartida de recursos hídricos supone salvar todos los temas pendientes en esta materia, afirmó que *“Yo diría que más bien en lo que tenemos que avanzar es en el establecimiento de una relación basada en la confianza mutua, basada en la confianza de que en algún momento vamos a encontrar una solución al tema marítimo, y lo demás vendrá por sí solo, se decantará”* (Faudes 2008).

4.2.1. De la cuestión del Silala

Antecedentes

Las vertientes o manantiales del Silala están localizadas en el Cantón Quetena de la provincia Sud Lípez del Departamento de Potosí, en 22° 01' de latitud Sur en Longitud 68° 00'. Se encuentra en una hoyada al noroeste del cerro Cabana (volcán Apagado), ubicada entre los hitos 73 y 75. La cuenca hidrográfica en la que se emplazan las vertientes comprende 94 manantiales activos y abarca 70 kilómetros cuadrados. Este caudal cruza la frontera con Chile y luego recorre algunos kilómetros para desembocar en el río Inacaliri, afluente indirecto del río San Pedro cuyas aguas, a su vez, alimentan el río Loa.

Los principales aspectos hidrográficos que adquieren estos manantiales, a lo menos una vez canalizados, sería de un curso que en promedio tendría 60 centímetros de ancho y 40 centímetros de profundidad, con un caudal total medio de 230 litros por segundo.

Actualmente, estas aguas son aprovechadas por la empresa Antofagasta Railway (FCAB) perteneciente al Grupo Empresarial

chileno Luksic por lo que, con razón, se ha dicho que este es un problema de relevancia privada.

Diferendo

Es un asunto que adquirió relevancia pública en abril de 1996 cuando una publicación del periódico boliviano *El Diario*, denunció que el Gobierno de Chile desviaba las aguas del río Silala. Sin embargo, hay antecedentes de denuncias relativas al mal uso de estas aguas, a lo menos, desde 1940 (Bazoberry 2003).

El quid de este diferendo consiste en la calificación de río internacional del Silala. La posición chilena oficial considera que el Silala es un río internacional que nace en Bolivia, que fluye gravitacionalmente hacia el territorio nacional y sostiene, a modo de ejemplo, que este río aparece en los mapas de Bolivia y Chile y, en forma significativa, en el mapa del Tratado de Paz de 1904.

La posición boliviana oficial, a lo menos a partir de 1999, considera que serían manantiales dispersos que emanan en forma natural como drenaje de aguas subterráneas, que afloran a la superficie sin circular a ningún lado y por tanto no tiene calidad de río y menos de río transfronterizo. En sustento, se señala que Josías Harding, empleado de la firma *The Antofagasta/Chile and Bolivia Railway*, habría agregado una línea o trazo al mapa anexo al Tratado de 1904 (Von Chrismar 2004) a efectos de permitir la comercialización de las aguas bolivianas en Chile, pero sin mayor sustento en inspección del terreno.

En sustento de la posición chilena, aparte del mapa anexo al Tratado de 1904, se ha invocado el Acta de la Comisión demarcatoria chileno boliviana, suscrita en Calama, el 27 de julio de 1906, que se refiere a un hito entre el Cerro Inacaliri y el cerrito de Silala, vale decir junto al Río Silala, el texto de la concesión de la Dirección General de Ferrocarriles a FCAB de 1908 y textos académicos chilenos y del Instituto Geográfico Militar (Von Chrismar 2004). A partir de estos documentos, el autor Julio Von Chrismar sostiene que el río Silala es resultado de una circulación jerarquizada de las aguas de escurrentía de una cuenca, que ya formado se orienta en sentido de la pendiente en dirección general hacia el Oeste, encauzándose

en la vaguada local y descendiende hacia el punto donde cruza el Límite político internacional Chile-Bolivia.

En sustento de la posición boliviana, aparte de la impugnación del mapa anexo al Tratado de 1904, se invoca un estudio de los recursos hidráulicos del sector elaborado por la Universidad de Análisis de Política Exterior (UDAPEX). Este estudio concluyó que las aguas del subsuelo afloran a la superficie en forma de manantiales estáticos y sólo humedecen los suelos volcánicos y están imposibilitadas de escurrir por la superficie permeable para formar un río o aflorar como vertientes. En igual sentido, estudios del Servicio Nacional de Geología y Minería de Bolivia no hallaron evidencia de actividad fluvial en las quebradas del Cantón Quetena donde surgen los manantiales (Bazoberry 2003).

Desde otro punto de vista, Bazoberry presenta antecedentes que demuestran que la canalización autorizada en 1908 por Bolivia, tenía por único objetivo que la empresa The Antofagasta (Chili) and Bolivia Railway Company Limited construyera canales para la utilización de aguas en el llenado de calderos de locomotoras a vapor. En consecuencia, dado que las locomotoras a vapor entraron en desuso, las aguas del Silala comenzaron a utilizarse para un fin no previsto en la concesión original. En efecto, en atención a lo anterior a que no se compensaba debidamente a Bolivia, el prefecto de Potosí resolvió en 1997 revocar la concesión entregada.

Más allá de las declaraciones vertidas por académicos y personas de uno y otro país, merece destacarse que ha habido interés de ambas partes en buscar una solución a este diferendo lo que se ha plasmado en la constitución y funcionamiento de un Grupo de Trabajo del Silala, en el marco de la denominada Agenda de los 13 Puntos. Es más, circulan versiones no oficiales de un borrador de acuerdo.

Conclusiones Preliminares

i) Hay antecedentes geológicos, hidrológicos, climatológicos que sustentan tanto la postura chilena como la boliviana. Asimismo, los antecedentes históricos, como el Tratado de 1904, la concesión otorgada en 1908, pero también los mapas existentes con anteriori-

dad a estas fechas, plantean una controversia sobre la existencia del río Silala. Así las cosas, este diferendo dista de tener una solución clara.

ii) Asumiendo que la canalización de los manantiales del Silala no causa un impacto ambiental significativo, esta obra hidráulica es una forma de aprovechamiento de recursos hidráulicos que es sumamente beneficiosa en una región del continente donde la oferta de agua es muy escasa. Sin embargo, la canalización actualmente no tiene sustento legal desde que la concesión otorgada por Bolivia se revocó en 1997.

iii) Por lo anterior, los Estados deberían buscar un arreglo que compense razonablemente a Bolivia por el uso canalizado de estas aguas, sustentándose en el uso equitativo y razonable de los recursos hídricos y de interdicción de daño apreciable a otro Estado. Es más, nos parece que esta compensación debería realizarla FCAB que es la empresa que actualmente aprovecha estas aguas. En este punto, es importante aclarar que, de acuerdo a información de la Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile, no hay captación en el denominado río Silala que actualmente sustente alguna concesión de servicio público de producción de agua potable. En otras palabras, la ocupación aprovecha exclusivamente a particulares o sistemas particulares de agua potable.

iv) La inclusión de este diferendo dentro de la denominada Agenda de los 13 puntos pareciera ser una señal de cooperación que busca dar una solución equitativa al uso de estas aguas. Sin embargo, el desarrollo de esta Agenda ha estado marcada por expectativas insatisfechas para el Gobierno de Bolivia y, particularmente, declaraciones de impaciencia respecto de la falta de solución a una salida soberana al Océano Pacífico. En este sentido, Cristián Faundes ha afirmado que la acumulación de diferendos por cuestiones hídricas con Bolivia parece encontrar una causa estructural subyacente en la demanda territorial boliviana por una salida útil y soberana al mar (Faundes 2008).

v) En otras palabras y tal como se dijo anteriormente, difícilmente habrá voluntad política para solucionar la cuestión del Silala

mientras no exista confianza en que se dará una solución satisfactoria a la demanda marítima de Bolivia.

4.2.2. De la cuestión del Río Lauca

Antecedentes

El río Lauca nace en territorio chileno, más o menos a los 18° 10', latitud sur y 69° 25' longitud oeste de Greenwich, en el sector noroeste de la Región de Arica y Parinacota (Gangas, Santis 1993). Se origina en el río Desaguadero que a su vez nace de la Laguna Cotacotani. Luego de un cauce de mucha pendiente llega a la depresión de la ciénaga de Parinacota donde se le unen varios arroyos, constituyendo el río Lauca propiamente tal. A partir de la salida de la ciénaga, el Lauca toma rumbo oeste hasta encontrarse con la cordillera Central o de Chapiquiña, donde cambia de curso hacia el sur. Posteriormente el Lauca vuelve a cambiar de rumbo, esta vez hacia el este, y en este trayecto recibe sus principales afluentes; Chusjavi y Guallatire. Finalmente ingresa al territorio boliviano, donde desemboca en el Lago Coipasa junto al salar homónimo (DGA 2004).

Diferendo

El diferendo por este río se remonta a los primeros meses de la administración de Pedro Aguirre Cerda. Su historia guarda similitudes con otros problemas de igual naturaleza con el país vecino: Chile desarrolla unilateralmente un proyecto de uso de recursos hídricos transfronterizos sin poner en conocimiento ni consultar a su país vecino y, por otra parte, no hay una institucionalidad que resuelva estas diferencias (Faundes 2008). En efecto, en junio de 1939, el Presidente chileno manifestó el deseo del gobierno de asegurar el aprovisionamiento de productos agrícolas a la población de Arica, utilizando parte de las aguas del Lauca con el fin de regar el Valle de Azapa. Esta declaración fue respondida inmediatamente por el gobierno de Bolivia, manifestando su reserva sobre una posible desviación del río. Chile, a su vez, se defiende afirmando que no se trata de una desviación del río, sino tan sólo del aprovechamiento

natural de sus aguas que, en total, no alcanza la décima parte del caudal que el río Lauca recibe de sus numerosos afluentes chilenos y con el que atraviesa la frontera (Gangas, Santis 1993).

Esta cuestión se intentó solucionar mediante la entrega de todos los antecedentes del proyecto chileno y la constitución de una comisión técnica, invocando la Declaración de Montevideo sobre Usos agrícola e industrial de Ríos Internacionales de 1933. Hubo dos comisiones técnicas – una constituida en 1949 y otra en 1960 - sin embargo no se logró solucionar el diferendo.

En 1961, se produjo un nuevo incidente a propósito de la cuestión del Lauca cuando el Gobierno de Bolivia envía una nota diplomática manifestando que Chile había incumplido la Declaración de Montevideo al haberse omitido el trámite de la denuncia sobre el alcance de las obras que pretendía desarrollar. Ello dio lugar a una seguidilla de negociaciones que no fructificaron.

Finalmente, en 1962, el Presidente de Chile ordena alzar las compuertas de Chapiquiña para regar el Valle de Azapa lo que provoca la ruptura de las relaciones con el país vecino.

Las obras consisten en una represa de derivación; canal revestido de 33 kilómetros que incluye un túnel de 4, 5 kilómetros para atravesar el Portezuelo de Chapiquiña. A la salida del túnel las aguas derivadas utilizan el lecho de la quebrada de Chusmiza, el del río Seco y el del Río San José o Azapa por unos 60 kilómetros. Al término de este recorrido se construyó una Represa de Distribución, desde donde se introducen las aguas por un canal hasta la zona agrícola del Valle de Azapa. En síntesis, se trató de obras hidráulicas de transferencia de recursos hídricos desde el río Lauca al río San José o Azapa.

Es interesante revisar algunos antecedentes del impacto que tiene el aprovechamiento chileno en el caudal del río Lauca. Según los autores Gangas y Santis, el área que las autoridades chilenas decidieron aprovechar para captar recursos hídricos y desviarlos hacia el Oeste, alcanza una superficie de 710 Kms². Tal área representa tan sólo el 25 % del área total del río en territorio chileno. Por otra parte, la capacidad de las obras hidráulicas diseñadas y construidas para satisfacer el proyecto chileno puede aprovechar hasta

el 46,7 % del caudal total con que el río Lauca penetra en territorio boliviano (Gangas, Santis 1993).

Estos datos contrastan con declaraciones de altos personeros de Bolivia, como la del ex canciller boliviano Juan Ignacio Siles quien afirmó “*Chile hizo una desviación del río Lauca que ha perjudicado de manera incuestionable a las poblaciones indígenas que vivían en ese sector que han tenido que abandonar sus tierras porque prácticamente se secaron las tierras del otro lado de la frontera..*” (Faundes 2008).

Conclusiones Preliminares

i) La cuestión del Lauca es un caso emblemático dentro de las difíciles relaciones que han llevado Chile y Bolivia y que, al igual que el resto de los casos revisados, se caracteriza por una modificación del curso natural por parte de Chile sin apelar a una institucionalidad que permitiese conciliar los intereses contrapuestos de ambas partes.

ii) No hay antecedentes que muestren un interés de las partes por resolver este conflicto. Nuevamente, queda la impresión que se opta por mantener el asunto latente en atención a que una señal en esta materia podría prestarse para equívocos en relación con el diferendo marítimo.

4.2.3. Utilización de aguas del río Mauri

Durante el año 1921 y en el contexto de la administración chilena de la provincia de Tacna, previo al Tratado de 1929, la Compañía Industrial y Azucarera de Tacna efectuó los trabajos de canalización del río Mauri con autorización del Gobierno de Chile. El 10 de junio del mismo año, la cancillería boliviana emitió carta de reclamo al encargado de negocios de Chile en Bolivia con motivo de la utilización de las aguas del río y la preocupación de este país que tal uso afectara el caudal de aguas que debía afluir al río boliviano Desaguadero y así afectar la navegabilidad de éste.

Chile sostuvo que el uso del río Mauri se realizaba en el contexto de un curso de agua internacional y que no afectaba sensiblemente el caudal del río Desaguadero. Finalmente, con fecha 31 de enero 1922, Chile acepta someter la cuestión del Mauri al dictamen de

juristas americanos imparciales, pero finalmente la cuestión fue aparentemente olvidada por ambas cancillerías sin que se volvieran a realizar gestiones al respecto.

No obstante la devolución de Tacna al Perú y que Chile no ha vuelto a utilizar las aguas de este río, el año 2002 la Cancillería boliviana afirmó que el problema del Mauri aún estaba pendiente, ahora con el Perú y Chile.

4.2.4. Caquena-Cosapilla

Durante la década de los 60, el Ministerio de Obras Públicas de Chile elaboró un proyecto de obras de riego para aprovechar las aguas de Cosapilla. Hasta la fecha no se ha materializado, pero de tanto en tanto surgen acusaciones en contra de Chile por el desvío de las aguas.

Esta situación es conocida por los organismos de Chile y, en general, se ha preferido una posición de inhibición respecto del aprovechamiento de esta agua.

4.3 Perú

De acuerdo con el investigador Cristian Faundes, no se registran conflictos por el agua entre Chile y el Perú. En efecto, el Tratado de 1929 estipula claramente los derechos de uso de las aguas compartidas en la nueva frontera que definió la Línea de la Concordia. En su artículo 2° se estipula que Chile cede a perpetuidad a favor del Perú todos los derechos sobre los canales del Uchusuma y Mauri, que transportan aguas desde el altiplano del Perú y pasan por territorio chileno y se internan nuevamente en quebradas de ese país, hacia Tacna.

El Perú, además, tiene el derecho de servidumbre a perpetuidad, que comprende el derecho a ampliar los canales, modificar su curso y recoger todas las aguas captables en su trayecto por el territorio chileno. Este derecho de servidumbre fue implementado mediante acuerdos de los años 1999 y 2001, estableciendo procedimientos

para el ingreso de personal, maquinaria y vehículos para el mantenimiento, limpieza, modificación y ampliación de estos canales.

Si bien no se registra actualmente divergencias en el uso de cuencas o acuíferos compartidos, hay dos cuestiones que no tienen carácter de diferendo pero que podrían eventualmente plantear conflictos:

1. La existencia de aguas en los denominados **Pozos de Concordia**, escurrimientos subterráneos que corren en forma diagonal desde territorio peruano al territorio chileno, en el plano costero. Hasta el momento, se ha hecho uso local de estas aguas, al menos en el lado chileno, en el aeropuerto de Chacalluta y en las zonas de aduana. Aún se desconoce la capacidad de los pozos, pero dada la escasez de agua en el sector, se hace necesario calcular la capacidad del acuífero para evaluar la posibilidad de explotarlo. En caso que tenga recursos considerables, será necesario elaborar mecanismos y herramientas de administración mutua entre Chile y el Perú (Faundes 2008).
2. Las actas de las reuniones de Comité de Frontera Chile-Perú de marzo de 2009 y noviembre de 2010, disponibles en www.difrol.cl, dan cuenta de la inquietud de Arica y Parinacota por el **Proyecto Minero de Pucamarca** en el Perú y los eventuales impactos ambientales que podría sufrir el río Azufre, perteneciente a la cuenca del Lluta. En efecto, en la reunión de noviembre de 2010, la delegación chilena entregó a la peruana una minuta que recoge las inquietudes regionales de Arica y Parinacota con relación a este proyecto.

5. Propuestas para una gestión

Como se puede observar de los previos capítulos, la forma en que Chile gestiona sus recursos hídricos explica mucho cuáles son los límites a los que se enfrenta la regulación de cuencas transfronterizas. Central resulta entender que en Chile no existe gestión integrada de cuencas, pues ni el Estado ni las asociaciones de usuarios tienen por función velar por que el agua y sus dimensiones sociales, culturales

o económicas sean consideradas en su uso. Por el contrario, serán los individuos propietarios de los derechos de aprovechamiento de aguas quienes tendrán “soberanía” sobre su uso. De esta forma, en materia de recursos transfronterizos compartidos y ante la circunstancia que se haya entregado toda la disponibilidad de aguas a los individuos, la cuestión reside en esos propietarios.

Ahora, los usos transfronterizos están asociados a usos, principalmente económicos: Particularmente, en la parte septentrional de Chile, están fuertemente asociados a proyectos mineros. De todos los usos depende mucho el desarrollo del país, con lo que su importancia en cuencas transfronterizas no debe ser soslayado.

Por de pronto, cualquier solución que implique en Chile la introducción de la gestión integrada del recurso hídrico supone o un cambio radical del modelo mismo o impone al Estado, si es que éste desea tener la “propiedad” del agua —de modo de usar, gozar y disponer de ella— deberá encontrarse habilitado por ley —con cuórum de adopción muy elevados—, para luego proceder a solicitar derechos de aprovechamiento de aguas o salir a comprarlos al mercado.

Suponiendo que el status quo se mantiene, las posibilidades para una gestión de las cuencas transfronterizas que compatibilice los intereses de todas las partes interesadas supone promover un clima de entendimiento que acepte las circunstancias existentes, y dentro de aquellas limitaciones promover acciones conjuntas para dar solución a los diversos intereses en juego. Estamos consientes de que esta propuesta es limitada por la realidad existente, pero creemos que es el punto de partida —el mínimo común— para cualquier análisis sosegado de la materia. En efecto, no se puede pedir lo imposible. Ahora, esto no quiere decir que no se puedan pensar en soluciones más audaces, como podría ser sugerir adoptar un modelo de gestión integrada de los recursos hídricos, lo que supondría limitar derechos de propiedad existentes en algunos casos.

Dentro de las consideraciones mínimas, se deben tener en cuenta las siguientes amenazas u obstáculos para una institucionalidad de recursos hídricos transfronterizos:

1. Desde los países vecinos a Chile: quizás los temas más relevantes dicen relación con el nivel de contaminación con que fluyen

los cursos de aguas hacia Chile; con el desconocimiento estatal de la disponibilidad hídrica –catastro y balance hidrológico–; y con la ausencia –en ciertos casos– de políticas nacionales de recursos hídricos. Notable mención se debe hacer a la prohibición boliviana de comercialización y exportación de aguas a Chile, establecida en la ley 2.704, que a nuestro juicio perjudica las relaciones bilaterales, no sólo porque es una limitante al intercambio entre las dos naciones –perjudicando de paso a todas las dimensiones del agua en Chile–, sino también porque levanta dudas sobre su compatibilidad con las reglas o principios de derecho internacional que hemos revisado respecto de cuencas compartidas.

2. En términos internos de Chile: la configuración del modelo chileno de manejo de los recursos hídricos no propicia ni menos garantiza su gestión integral a nivel transfronterizo. Sin perjuicio de lo anterior, Chile ha incluido el tema transfronterizo en sus discusiones bilaterales, y prueba de ellos son los protocolos que tratan esta materia con la Argentina. Sin duda que el modelo chileno puede afectar la coordinación en el manejo de aguas y por tanto la disponibilidad en lugares donde el recurso es más escaso. Con todo, no debería resultar ajeno promover instancias de diálogo permanentes y formales entre países por la vía de crear comisiones bilaterales reguladas por un tratado internacional, que permitan coordinar las acciones de los Estados en aquellos ámbitos de su competencia. Esto, por cuanto la escasez hídrica en la región es muy precaria, y sin un esfuerzo común quienes terminarán excluidos primeramente serán aquellos grupos que no acceden a la institucionalidad estatal.

Una mención especial requiere la relación con Bolivia. Tal como plantea Faundes, la demanda marítima de Bolivia puede considerarse una causa estructural subyacente en la acumulación de diferendos por el agua entre ese país y Chile. El autor afirma que esta demanda y el significado que algunos sectores de la opinión pública de Bolivia le dan obstaculiza la búsqueda de instancias de

cooperación e instauración de institucionalidad adecuada para solucionar los diferendos relativos al agua (266 y 267). En este contexto, destaca la existencia de una estructura institucional básica que opera en ausencia de las relaciones diplomáticas formales, constituida por el Mecanismo de Consultas Políticas entre Chile y Bolivia, que ha permitido la formulación de una agenda sin exclusiones compuesta por 13 puntos. A lo anterior, se agrega el Comité de Frontera y el Grupo sobre Libre Tránsito.

Bibliografía

LIBROS

- Bauer, Carl J. *Contra la corriente: Privatización, mercados de agua y el Estado de Chile*. Traducido del inglés por Juan Pablo Orrego. Santiago de Chile: LOM Ediciones; Fundación Terram y Resources for the Future. 2002.
- Bazoberry Quiroga, Antonio. *El mito del Silala*. La Paz: Plural. 2003.
- Faundes Sánchez, Cristián, 2008. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Loures, Flavia; Rieu-Clarke, Alistair; y Vercambre, Marie-Laure. *Everything you need to know about UN Watercourses Convention*. World Wide Fund for Nature (WWF). 2008. Disponible en <http://wwf.panda.org/>
- Matus, Nancy; Fernández, Bernardita; Aedo, María Paz; Larraín Sara. *Recursos hídricos en Chile: desafíos para la sustentabilidad*. Santiago de Chile: LOM. 2004. Disponible en <http://www.chilesustentable.net/>
- Segura Ortiz, Patricio, 2010. *HidroAysén y Energía Austral: quieren represar la Patagonia y condenarla a convertirse en la gran pila de Chile*. En Larraín, Sara y Poo, Pamela eds. 2010. *Conflictos por el Agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado*. Santiago de Chile: Chile Sustentable. Pp. 349-360. Disponible en <http://www.chilesustentable.net/>.

United Nations Environment Programme (UNEP) Division of Environmental Law and Conventions and International Water Law Project. *The Greening of Water Law: Managing Freshwater Resources for People and the Environment*. Nairobi: UNON Publishing Services Section. 2010. Disponible en www.unep.org

Vergara Blanco, Alejandro. *Derecho de Aguas*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica. 1998.

Vinogradov, Sergei; Wouters, Patricia; and Jones, Patricia. *Transforming potential conflict into cooperation potential: The role of international water law*. Dundee: University of Dundee. 2002.

ARTÍCULOS

Brown, Ernesto et al.. *Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 90. Santiago Chile, marzo de 2005. Disponible en <http://www.eclac.org/drni>

Dourojeanni, Axel y Jouravlev, Andrei. *Crisis de Gobernabilidad en la Gestión del Agua*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 35. Santiago Chile, diciembre de 2001. Disponible en <http://www.eclac.org/drni>

Dourojeanni, Axel, Jouravlev, Andrei y Chavez, Guillermo. *Crisis de Gobernabilidad en la Gestión del Agua*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 47. Santiago Chile, agosto de 2002. Disponible en <http://www.eclac.org/drni>

Dufilho, A.C.; Macchi, P.; Bruce, A. *Impactos ambientales del Proyecto de Aprovechamiento Hidroeléctrico La Elena – Río Corcovado, Provincia del Chubut*. Neuquén: Facultad de Ciencias del Ambiente y de la Salud, Universidad del Comahue. 2010. Disponible en <http://www.cadp.org.ar/docs/congresos/2010/110.pdf>

Espinoza, Marcela. Recursos Hídricos de la Zona Fronteriza – Tratamiento del Tema de los Recursos Hídricos Compartidos entre

- Chile y Argentina. 2000. Disponible en <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/encuen/espina.pdf>
- Gangas G., Mónica; Santis A., Hernán. Las relaciones entre Chile y Bolivia: los recursos hídricos del río Lauca. REVISTA CHILENA DE GEOPOLITICA [Santiago] Vol. 10 N° 1 (Diciembre 1993).
- Gaviño Novillo, J. Marcelo. La gestión de los recursos hídricos compartidos entre la Argentina y Chile: avances logrados 1993 – 1999. Disponible en <http://www.cari.org.ar/pdf/gavino.pdf>
- Querol, María. 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. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 64. Santiago Chile, noviembre 2003. Disponible en <http://www.eclac.org/drni>
- Solanes, Miguel y Jouravlev, Andrei. Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 101. Santiago Chile, octubre de 2005. Disponible en <http://www.eclac.org/drni>
- Von Chrismar E., Julio. El Silala es un río y como tal debe ser considerado. POLITICA Y ESTRATEGIA [Santiago] Nr. 93 (Enero-Marzo 2004).

NORMAS

Todos los textos legales chilenos así como los tratados internacionales, bilaterales o multilaterales ratificados por Chile, se encuentran disponibles en <http://www.leychile.cl/Consulta>
Las convenciones internacionales citadas en <http://www.un.org/law/ilc/>

MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DE REGULACIÓN DE CUENCAS TRANSFRONTERIZAS EN EL PERÚ

LAUREANO DEL CASTILLO PINTO

1. Introducción

El agua, indispensable para la vida humana y en general para el mantenimiento de la vida en nuestro planeta ha sido siempre un elemento vital. Paradójicamente, uno de los elementos más abundantes en el planeta, el agua dulce, aquella de la que depende nuestra supervivencia y la de las especies animales y vegetales sobre la tierra, resulta ser un elemento sumamente escaso.¹ En las últimas décadas, la preocupación mundial ha destacado la importancia del agua dulce y, en particular desde la Conferencia de Dublín de 1992 ha resaltado su condición de recurso escaso. Más recientemente, el reconocimiento del innegable efecto del cambio climático y su impacto sobre el agua ha determinado que se ponga aún más atención sobre el agua.

El reconocimiento de la creciente importancia del agua, en particular del agua dulce, ha determinado que la mayoría de países cuente con un marco normativo para la regulación de su uso a nivel nacional. En ejercicio de su soberanía, pero también respondiendo a la influencia de corrientes internacionales, en los últimos años del siglo pasado muchos países han modificado o por lo menos revisado

1 Se estima que el agua superficial, de lagos y ríos, representa tan solo el 1% del agua dulce existente en el planeta, la cual, a su vez representa el 3% del total del agua del planeta. El 97% es agua salada.

dichos marcos legales. Los países de América Latina no han estado al margen de este proceso.

Pero, si bien se observa un claro avance en materia de regulación del uso del agua en casi todos los países, hay un campo que no ha seguido el mismo camino. Muchas veces los cursos de agua son usados como límites “naturales” entre dos o más Estados, pero aún más común es que los Estados compartan un río o un curso de agua. La creciente importancia del agua ha llevado a que esta temática, en la que se debe considerar elementos como la soberanía de los Estados, pero también la responsabilidad internacional de los mismos, empiece a ser objeto de mayor atención. El trabajo se introduce de esta manera dentro del campo del Derecho Internacional Público, antes que en el de la legislación nacional de cada uno de los países. Lamentablemente, la revisión de la literatura respecto de los cursos de aguas internacionales nos muestra un proceso de construcción aún no concluido. Eduardo Mestre opina por ello que “Aún no existe un derecho internacional de cursos de agua. Hay un mosaico de textos jurídicos con tendencias y principios de un derecho a futuro”,² algo que como veremos resulta exagerado.

El presente trabajo se orienta a identificar y analizar los marcos normativos, institucionales, y tratados internacionales relativos a agua en cuencas transfronterizas del Perú, para lo cual se analizará algunos casos con países vecinos como Bolivia y Ecuador. A partir de una revisión más en detalle del caso del Sistema Titicaca-Desaguadero-Salar y de la cuenca del río Puyango-Tumbes se intentará desarrollar principios para promover la cooperación mutua y el uso equitativo y razonable de aguas internacionales en esta parte del continente.

2 Mestre, Eduardo. Análisis y prospectiva de la gestión integrada en cuencas transfronterizas con estrés hídrico. Exposición en el Segundo Coloquio Internacional Cuencas Sustentables, setiembre 2010.

2. Tratamiento jurídico de los cursos de agua internacionales

Como se ha mencionado en el párrafo anterior, el tratamiento de los cursos de agua internacionales es relativamente nuevo en el Derecho Internacional Público. Tal como refiere la mayor parte de los autores, históricamente su desarrollo empieza a partir de la preocupación por el uso de los ríos como medio de transporte. Así, según Pastor Ridruejo “El *Derecho Internacional Fluvial clásico* gira y se construye en torno al concepto de río internacional”, agregando que “la finalidad de este Derecho va a circunscribirse, en una primera etapa histórica, a regular y asegurar la navegación internacional por dichos ríos”.³ En efecto, revisando los avances de ese derecho a lo largo del siglo XIX el citado autor menciona que en dicho siglo “el Derecho convencional relativo a los ríos internacionales se confunde con el Derecho convencional de la navegación fluvial”.⁴

Pero, siguiendo la mayor complejidad de las relaciones internacionales, y sobre todo la importancia creciente de otros usos distintos de la navegación a lo largo del siglo pasado se ha buscado otras denominaciones para abordar este aspecto del Derecho internacional. De esta forma, la International Law Association, en las Reglas de Helsinki de 1966 adoptó la expresión de *cuenca hidrográfica internacional*, destacando el carácter unitario de los cursos de aguas internacionales y entendiendo que “la cuenca hidrográfica es la unidad receptora de la naturaleza en el complejo proceso de devolver al mar el agua que cae en tierra”.⁵ Sin embargo, un número importante de Estados se mostraron contrarios a la adopción de dicha expresión, sobre todo los Estados ubicados aguas arriba, motivo por el cual se ensayó otras expresiones.

3 Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público, Editorial Tecnos, Madrid, 1986, Curso de Derecho Internacional Público, pág. 405. El subrayado es del autor.

4 Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público. op. cit., pág. 405.

5 Ibid., pág. 406, citando el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1979, vol. II, 1ª parte, p. 154.

En efecto, el tema de las definiciones de esta temática guarda directa relación con la existencia de distintos intereses nacionales en juego. Como afirma con toda precisión Pastor Ridruejo “la utilización de cursos de agua internacionales por los Estados ribereños muestra la tensión existente entre la afirmación de la soberanía territorial del Estado ribereño y los límites que el Derecho Internacional impone a dicha utilización con el objeto de proteger los derechos e intereses de los demás corribereños”.⁶ Con mayor precisión, en una obra posterior, el mismo autor se plantea algunas preguntas:

“Si un Estado detrae caudales de agua en su territorio, está privando a otros Estados ribereños de la utilización de esos caudales.

¿Está habilitado el Estado de aguas arriba a la utilización de los cursos de agua a su libre arbitrio, incluso si causa daños significativos o sensibles a los Estados de aguas abajo? He aquí la gran pregunta.”⁷

Lo que está en juego, entonces es la soberanía de cada Estado para el aprovechamiento de los ríos o cursos de agua. La evolución de las ideas en torno a este tema, influenciadas indudablemente por la importancia y creciente escasez del agua, ha ido moderando las posiciones originales. Así, difícilmente puede aceptarse hoy las expresiones de tratadistas como Alberto Ulloa: “la propiedad de los ríos que recorren sucesivamente diversos Estados pertenece por entero a cada ribereño en la extensión en que cruzan su territorio. Cada uno tiene la jurisdicción seccional y el cuidado en ella de la seguridad de la navegación, así como de la policía de la misma y del río en general...”⁸

6 Ibid., págs. 408-409.

7 Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Editorial Tecnos, Madrid, 2003 (9ª edición), pág. 442.

8 Ulloa, Alberto. Derecho Internacional Público, Ediciones Iberoamericanas, Madrid, 1957, pág. 643.

2.1. Teorías sobre la soberanía y el uso de los cursos de agua transfronterizos

Para tratar de responder a la tensión mencionada en los párrafos anteriores, respecto a la soberanía de los Estados y los límites que impone el Derecho Internacional, a lo largo de la historia se han planteado en la doctrina distintas posturas.

La primera de ellas es la **teoría de la soberanía absoluta del Estado ribereño**, la cual tuvo su mayor exponente en la llamada doctrina Harmon, la cual surgió a propósito de una controversia entre Estados Unidos y México, respecto al uso de las aguas del Río Grande. Al derivar Estados Unidos las aguas de dicho río para irrigar parte de su territorio, perjudicando a los agricultores mexicanos, el Fiscal General Judson Harmon afirmó como principio de Derecho Internacional “la soberanía absoluta de cada Estado dentro de su territorio, frente a lo cual no cabrían otras excepciones más que las consentidas por el propio Estado”.⁹ No obstante, años después, sin desistir de su posición, los Estados Unidos celebraron un Acuerdo sobre el Río Grande, por el cual se proveía de una cantidad de agua equivalente a la utilizada por México antes de las desviaciones, expresando que lo hacía así solo por razones de cortesía internacional. Años después, al celebrarse un Tratado de límites de agua, Canadá aceptó el principio de soberanía absoluta, pero dejando en claro que lo hacía ante la insistencia del gobierno de Estados Unidos. Cuando en la década de 1950 Canadá anunció sus planes de desviar las aguas del río Columbia, los Estados Unidos (ubicados en este caso aguas abajo de dicho río) se vio en la necesidad de replantear la doctrina Harmon, reconociendo la obligación de compensar a Canadá por los beneficios derivados de la construcción por Canadá de unas represas para el aprovechamiento hidroeléctrico que beneficiaba a los norteamericanos.

Pastor Ridruejo menciona que aunque la teoría de la soberanía absoluta se ha aplicado en numerosos casos, “la práctica más reciente la desconoce por completo”.

9 Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público, op. cit., pág. 409.

La segunda teoría parece plantearse como alternativa a la de la soberanía absoluta y fue sostenida por Fauchille y Oppenheim. De acuerdo a la **teoría de la integridad territorial absoluta** no cabría alterar el curso de agua natural en detrimento de las condiciones naturales de las que gozan los Estados corribereños, a no ser que consientan en dicho detrimento. Pastor Ridruejo explica con claridad las razones por las cuales esta teoría no habría obtenido mayor aprobación, por lo que preferimos citarlo in extenso:

“Esta teoría resulta fácilmente desechable por cuanto no es confirmada por la práctica de los Estados, e implica, llevada a sus extremos, reconocer un derecho de veto a los Estados ribereños en relación con cualquier aprovechamiento que pudiera afectar sus intereses. La aplicación de esta teoría exigiría, para la realización de un aprovechamiento, el acuerdo previo entre los ribereños.”¹⁰

Es por ello que se habla ahora de una **soberanía territorial limitada** de los Estados ribereños, lo que Pastor Ridruejo considera la teoría vigente:

“La teoría sin duda hoy consagrada por el Derecho Internacional es la de la soberanía territorial limitada de los Estados ribereños. Según ella, todo Estado ribereño puede utilizar la parte del curso de agua situada en su territorio en la medida en que el uso no cause un daño significativo a los otros ribereños. La doctrina postula, por tanto, la atribución equitativa de la utilización del río y sus recursos.”¹¹

2.2. Acuerdos internacionales sobre recursos hídricos compartidos

Para encontrar las fórmulas de utilización compartida del recurso se han celebrado diversos acuerdos entre los países involucrados. Citando a Carmen Maganda, tendríamos que según el Atlas de acuerdos internacionales sobre el agua del PNUMA y la Oregon State University, publicado en 2002, existen más de 400 tratados

10 Ibid., pág. 409.

11 Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, op. cit., pág. 442.

o acuerdos internacionales relacionados con recursos hídricos compartidos que han sido firmados desde 1820 (excluyendo los acuerdos de navegación, pesca y demarcación de límites). Pese a este aparente desarrollo jurídico, aproximadamente el 60% de las cuencas internacionales no tienen ningún acuerdo legal para su manejo en cooperación transnacional.¹²

Esa falta de regulación daría pie a la afirmación de Eduardo Mestre que reproducimos al inicio de este documento (“Aún no existe un derecho internacional de cursos de agua...”). Por su parte, Jorge Benites, experto vinculado al Proyecto GEF Amazonas OTCA/ PNUMA/OEA, sin desconocer la existencia de elementos de un derecho sobre cursos de agua internacionales, afirma que “La gestión de recursos hídricos transfronterizos carece todavía de una visión del agua orientada hacia una cultura de paz, basada en los valores del diálogo y la cooperación”. Agrega que “Las principales limitaciones derivan menos de factores tecnológicos que de arreglos institucionales inadecuados, insuficiencia financiera y descapitalización en recursos humanos.”¹³

En efecto, además de numerosos compromisos bilaterales, como se ha mencionado más arriba, hay avances importantes en materia de cursos de aguas internacionales que se han plasmado por lo menos en dos instrumentos internacionales: las “Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales”, como se ha mencionado adoptadas por la Asociación de Derecho Internacional en 1966, y la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación, adoptada la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1997, aunque aún no se encuentra vigente, por falta de ratificación del número mínimo de países, que es de 35.

12 Maganda, Carmen. ¿Agua dividida, agua compartida? Acuíferos transfronterizos en Sudamérica, una aproximación. Estudios Políticos, 32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, enero-junio 2008. Pág. 176.

13 Benites, Jorge. Exposición “Proyecto para el Manejo Integrado y Sostenible de los Recursos Hídricos Transfronterizos de la Cuenca del Río Amazonas, considerando la variabilidad climática y el cambio climático. Proyecto GEF Amazonas OTCA/PNUMA/OEA. s/f

Respecto de las Reglas de Helsinki, el reconocido autor argentino Guillermo Cano escribió que las mismas:

“... constituyen el fruto de una larga elaboración (1956-1966), plena de controversias, y representan un compromiso entre criterios divergentes, es decir, un consenso de mínima. Por eso quienes no están advertidos de esas circunstancias pueden criticar su generalidad y aun su vaguedad, sin estar advertidos de que cada palabra envuelve una transacción, y que sus silencios y omisiones también tienen significado”.¹⁴

Para el ámbito americano, no puede dejar de mencionarse la Declaración de Montevideo de 1933, resultado de la 7ª Conferencia Interamericana, la cual, en opinión de Cano tendría el valor de *soft law*, de principios de alto valor ético.¹⁵

Entre los principios que la Declaración de Montevideo de 1933 consagró, Cano menciona: el uso navegacional de las aguas goza de total prioridad; el régimen jurídico es el mismo para los ríos contiguos y para los sucesivos; cada Estado tiene derecho exclusivo a aprovechar su margen, a condición de no perjudicar idéntico derecho de o los Estados vecinos; requiere el consentimiento de un Estado para que otro pueda hacer obras que pueden perjudicar al primero; crea el deber de informar a los otros ribereños; y establece un procedimiento para tramitar la “denuncia” o consulta previa.

2.3. ¿Ríos, cuencas o cursos de agua internacionales?

Aunque, como se ha visto, no hay una definición acabada de lo que son aguas internacionales e incluso se discute sobre su propia denominación, intentaremos un acercamiento a este concepto.

Alberto Ulloa escribía en 1957 que “Los ríos son internacionales cuando dividen los territorios de dos Estados y sirven entre ellos

14 Cano, Guillermo. Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina, Buenos Aires, De Zavallía, 1979, pág. 200.

15 Cano, Guillermo. Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina, op. cit. Pág. 90. El autor recuerda sin embargo que “en el caso de su disputa sobre el río Lauca, Bolivia y Chile lejos de negar que sus disposiciones les obliguen, divergieron en la interpretación de las mismas, pero no acerca de su imperio. Ambos gobiernos invocaron cumplirla, y que el otro no lo había hecho”.

de frontera, o cuando recorren sucesivamente esos territorios”.¹⁶ En base a la importancia de la navegación en estos ríos, Pastor Ridruejo reproduce la definición, que considera superada, de Charles Rousseau: “aquellos cursos de agua que, en su parte naturalmente navegable, separan o atraviesan territorios de diferentes Estados”.¹⁷

El mismo Pastor Ridruejo, señalando la importancia creciente de otros usos distintos de la navegación, recuerda la resolución aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en Madrid, en 1911: “aquel río que forma frontera o que atraviesa sucesivamente los territorios de dos o más Estados”. Asimismo, afirma que esa definición sería recogida por la International Law Association en su resolución de Dubrovnik de 1956.¹⁸

Acorde con el desarrollo del Derecho Internacional, se prefiere hablar ahora de cursos de agua internacional más que de ríos internacionales. Pastor Ridruejo lo expone así:

“Los cursos de agua internacionales, o ríos internacionales en terminología tradicional, son los que constituyen la frontera entre dos Estados (por ejemplo, el tramo final del Bidasoa, entre España y Francia) o atraviesan el territorio de varios Estados (por ejemplo, el Rin o el Danubio en Europa). Y, si hoy tiene gran importancia la cuestión de los usos de esos cursos de agua para fines distintos de la navegación, en el pasado preocuparon fundamentalmente los problemas de navegación...”.¹⁹

Ha habido, en efecto, otros intentos por establecer una denominación distinta a la de río internacional. Pastor Ridruejo, por ejemplo, se inclinaba por la denominación de *cuenca hidrográfica internacional*, que fuera adoptada por la International Law Association, en las Reglas de Helsinki de 1966, entendida como “la unidad receptora de la naturaleza en el complejo proceso de devolver al mar el agua que cae en tierra”. Sin embargo, como se mencionó en las páginas

16 Ulloa, Alberto, Derecho Internacional Público, op. cit., pág. 641.

17 Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público. Op. cit., 1986, pág. 405.

18 Ibid., pág. 406.

19 Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, op. cit., pág. 441.

anteriores, dicha definición no prosperó, en lo fundamental por la oposición de los Estados ubicados aguas arriba, que consideraron que se ampliaba enormemente el campo de aplicación del Derecho Internacional Fluvial, con la consiguiente limitación de la soberanía de esos Estados.²⁰ En parte por ello se propuso alternativamente la expresión cuenca fluvial, comprendiendo en ella a los ríos internacionales y sus afluentes, pero tampoco esta propuesta prosperó.

Adicionalmente, reseña Pastor Ridruejo, que Schwebel propuso el uso de la fórmula *sistema de un curso de agua internacional*, entendiendo por sistema de un curso de agua “aquel que está formado por componentes hidrográficos, como ríos, lagos, canales, glaciares y aguas subterráneas, que en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario; de este modo, todo uso que afecte a las aguas en una parte del sistema puede afectar a las aguas en otra parte del sistema”. Asimismo, dicho autor recuerda que Colliard propuso la expresión de *cuenca integrada*, conforme a la cual “los ríos deben ser considerados en relación con su finalidad económica”.²¹

Para efectos de este trabajo preferimos utilizar la expresión *curso de agua internacional*, pues, como señalan Novak y García-Corrochano “este último término es el más difundido en la doctrina contemporánea”.²²

Habiendo abordado el tema de la denominación de estos cursos de agua, conviene ubicar espacialmente el problema. Para ello seguiremos la recopilación que ha hecho Carmen Maganda.²³ De

20 Cano menciona algunos recursos naturales que integran la cuenca, aunque estén sujetos a distintos regímenes jurídicos: i) las aguas de las corriente principal, de todos sus tributarios y de los lagos que forman parte de ella; ii) los lechos o cauces de dichas aguas, y el subsuelo de ellos; iii) el suelo, la flora y fauna silvestres, y otros recursos naturales conexos con los hídricos, y que se hallen allí dentro. Cano, Guillermo. Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina, Buenos Aires, P. de Zavalía, 1979, pág. 17.

21 Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público, op. cit., pág. 406.

22 Novak, Fabián y Luis García-Corrochano, Derecho Internacional Público, Tomo II, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2005. pág. 257.

23 Maganda, Carmen. ¿Agua dividida, agua compartida? Acuíferos transfronterizos en Sudamérica, una aproximación. Estudios Políticos, 32, op. cit., págs. 171-194.

acuerdo a ella, hasta el año 2006 había 263 cuencas hidrográficas que se consideran compartidas entre dos o más países en todo el mundo. De acuerdo al Programa de Hidrología y Recursos Hídricos de la Organización Meteorológica Mundial –WMO-, esas cuencas se distribuyen entre 145 países. Aproximadamente la tercera parte de esas 263 cuencas hidrográficas es compartida por dos o más países.

De acuerdo con el Programa Mundial de Evaluación de Recursos Hídricos de la UNESCO, en el continente americano y el Caribe se encuentra casi el 30% del total de cuencas transfronterizas en el mundo. Estas son 78 cuencas, de las cuales 17 se encuentran en América del Norte y 61 en América Latina y el Caribe. De éstas, 39 cuencas transfronterizas están en Sudamérica.

Más específicamente en el caso de la subregión andina habría una cantidad importante de cursos de aguas internacionales. Jorge Benites presenta una relación de cuencas compartidas por los países andinos, que reproducimos:²⁴

Siguiendo a Maganda, “por todo este potencial de interacción territorial, las cuencas hídricas que trascienden las fronteras nacionales son generalmente consideradas como una posible fuente de conflicto y raramente como un potencial de cooperación transnacional”.²⁵ Ello hace que el tema sea precisamente objeto del Derecho Internacional Público, ámbito en el cual ha habido un gran esfuerzo en las décadas pasadas por lograr una sistematización que permita convertir en ley internacional una serie de prácticas y de principios.

3. Principios de Derecho Fluvial Internacional

En base a los instrumentos internacionales mencionados en la sección anterior, particularmente de las Reglas de Helsinki y de la Convención de Nueva York de 1997, es posible afirmar que existen

24 Benites, Jorge. Exposición “Proyecto para el Manejo Integrado y Sostenible de los Recursos Hídricos Transfronterizos de la Cuenca del Río Amazonas, considerando la variabilidad climática y el cambio climático”.

25 Maganda, Carmen, op. cit., pág. 176.

Cuadro 1. Cuencas compartidas por los países andinos

PAÍS	FRONTERA CON	CUENCA COMPARTIDA	VERTIENTE O CUENCA
Colombia	Venezuela	Península de Guajira	Caribe
Colombia	Venezuela	Maracaibo	Caribe
Colombia	Venezuela	Orinoco	Orinoco
Colombia	Venezuela	Negro	Amazonas
Colombia	Perú – Ecuador	Putumayo	Amazonas
Ecuador	Colombia – Perú	San Miguel - Putumayo	Amazonas
Ecuador	Perú	Napo	Amazonas
Ecuador	Perú	Tigre	Amazonas
Ecuador	Perú	Pastaza	Amazonas
Ecuador	Perú	Morona	Amazonas
Ecuador	Perú	Santiago	Amazonas
Ecuador	Perú	Chinchipe	Amazonas
Ecuador	Colombia	Mira	Pacífico
Ecuador	Perú	Puyango - Tumbes	Pacífico
Ecuador	Perú	Catamayo - Chira	Pacífico
Perú	Bolivia	Acre	Amazonas
Perú	Bolivia	Madre de Dios	Madera - Amazonas
Perú	Bolivia	Sistema TDPS	Endorreica del Altiplano

principios que emanan de dichas normas o instrumentos internacionales. De acuerdo a Alejandro Iza, “El derecho de los estados ribereños en las cuencas compartidas incluye el uso equitativo y razonable del curso de agua, el deber de proteger el curso de agua de daños significativos (o sensibles), además de las obligaciones procesales relativas al intercambio de información, consulta y

negociación”.²⁶ Cada uno de estos principios ha dado lugar a aplicaciones distintas, conforme puede verse en la casuística internacional.

El **uso equitativo y razonable** es entendido como uno de los principios más ampliamente difundidos, según Iza. La base de este principio estaría en la idea que “los cursos de agua internacionales son recursos compartidos, sujetos a un uso equitativo por parte de los estados ribereños”.²⁷ El mismo autor agrega, a continuación, que “Este uso equitativo no se basa empero en una división del recurso sino que descansa en una igualdad de derechos y en una soberanía compartida de los estados, y se traduce en el logro de un balance de intereses que tenga en cuenta las necesidades y los usos de las aguas que realiza cada uno de los estados ribereños”.

Las Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales, de 1966, se refieren a estos temas, aunque cabe agregar que del propio texto del Artículo I del mismo instrumento, resultaría que ellas suplen la ausencia de acuerdos entre los países involucrados en un curso de agua internacional: “Las reglas generales de derecho internacional, como según lo dispuesto en estos capítulos, son aplicables a los usos de las aguas de una cuenca internacional excepto como puede ser establecido de otra manera sea por convención, acuerdo o costumbre obligatoria entre los estados de la cuenca.”

Siguiendo a Iza, tendríamos que el Capítulo II de las Reglas de Helsinki establece que cada estado de una cuenca hidrográfica internacional (que es la terminología que adoptada por las Reglas de Helsinki, de 1966) tiene el derecho, dentro de su territorio, a una porción equitativa y razonable en el uso de las aguas de una cuenca internacional (artículo IV). Pero, en opinión de Iza, “No es posible determinar con claridad que es lo que constituye un uso equitativo y razonable. Ello depende de un balance de los factores más importantes y de las circunstancias de cada caso individual”.²⁸

26 Iza, Alejandro. Responsabilidad de los Estados en los Cursos de Agua Transfronterizos. Centro de Derecho Ambiental, Unión Mundial para la Naturaleza, 2004. Pág 1.

27 Iza, Alejandro, Responsabilidad de los Estados en los Cursos de Agua Transfronterizos. Op. cit., pág.1.

28 Ibid., pág. 2.

La Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación, en 1997, empleando más bien el término de curso de agua internacional establece, en su artículo 5, como principio general la utilización y participación equitativa y razonable del agua por los Estados que comparten cursos de agua internacionales: “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.”

A continuación, en el artículo 6, la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación desarrolla una serie no exhaustiva de factores relevantes para la determinación del uso equitativo y razonable. Estos factores son:

- a) Los factores 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 el uso o 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 el costo de las medidas adoptadas al respecto, y
- g) La existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto del curso de agua.

La parte final del tercer inciso del artículo 6 de la Convención precisa que “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.”

Finalmente, en el artículo 10 la Convención señala que “salvo acuerdo o costumbre en contrario, ningún uso de un curso de agua internacional tiene en sí prioridad sobre otros usos”. En el inciso 2 de ese artículo se agrega que “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”.

Para ilustrar la aplicación del principio del uso equitativo y razonable de las aguas, Iza revisa los fallos respecto de los conflictos en torno al caso del Río Oder (entre Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Alemania, Reino Unido y Suecia frente a Polonia), el caso del Lago Lanós (que enfrentó a Francia y España) y el caso del Río Helmand (entre Afganistán y la entonces Persia). De estos tres casos, debido a la similitud que presenta el caso del Lago Lanós con el del Lago Titicaca, en la parte pertinente señalaremos las consideraciones que utilizó el Tribunal Arbitral al que se sometió esta diferencia.

El segundo principio respecto del uso de cursos de aguas internacionales es el **deber de proteger el curso de agua de daños significativos o sensibles**. Al respecto, Iza recuerda que en el artículo X las Reglas de Helsinki determinan que los estados de una cuenca compartida deben prevenir toda nueva forma de contaminación o incrementar las existentes, que puedan causar un perjuicio sustancial en el territorio de otro estado de la cuenca. Dicha obligación está sujeta al principio de uso equitativo y razonable.²⁹

Agrega Iza, tomando como fuente el artículo XI de las Reglas de Helsinki que en caso de violación de la regla precedente, el Estado infractor será obligado a cesar la conducta ilegal y compensar al Estado que ha sufrido el daño.

29 Iza, op. cit. Pág. 5.

Iza menciona que el principio general relacionado a esta materia está contenido en el Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional relativo al Derecho de Usos de Agua para Fines distintos de la Navegación (ILC Report, A/49/10, 1994, Chapter III B). De acuerdo a dicho proyecto, los Estados de un curso de agua internacional deben ejercitar la debida diligencia en la utilización del curso de agua de manera tal de no causar un daño significativo a otros Estados del curso de agua. Cuando, a pesar del ejercicio de la debida diligencia, se causare un daño significativo a otro Estado, aquel Estado cuyo uso del curso de agua ha causado el daño deberá, en ausencia de un acuerdo respecto a dicho uso, consultar con el Estado que ha sufrido el daño, respecto de si la medida en la cual el apuntado uso es equitativo y razonable y los ajustes necesarios para eliminar o mitigar las consecuencias del daño causado y, cuando corresponda, la cuestión de la compensación (artículo 46).

Comentando dicho proyecto de artículos, Iza señala que la obligación de debida diligencia ha sido definida como la diligencia proporcional a la magnitud del sujeto y a la dignidad y al poder que se está ejercitando, así como el cuidado que ordinariamente emplea un gobierno en sus asuntos domésticos. La mencionada obligación establece, a juicio de Iza, el umbral de legalidad de la actividad en cuestión. Se trataría de una obligación de hacer que, en el contexto del derecho fluvial internacional, determina que el Estado ribereño cuyo uso del curso de agua causa un daño significativo ha violado la obligación de ejercitar debida diligencia en la prevención del daño, sólo cuando intencionalmente o con negligencia causa el hecho que debería haber sido previsto o, intencionalmente o con negligencia, no evita que otros causen en su territorio el daño o se ha abstenido de impedirselo.

Este principio se aplica también a los casos de contaminación de las aguas, lo que ha sido recogido en la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación. Según Iza, la Convención de Nueva York refleja el estado actual de la discusión en este tema al determinar que los Estados ribereños prevendrán, reducirán y controlarán individual o, cuando proceda conjuntamente, la contaminación de

un curso de agua internacional que pueda causar daños sensible a otros Estados ribereños o a su medio ambiente, incluido 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 (artículo 21, inciso 3).

Sin embargo, anota Iza que la relación entre los principios de uso equitativo y de no causar daño ha sido motivo de gran debate doctrinario, pues a lo largo de los años que duró el proceso de aprobación de la Convención, los Estados ubicados aguas arriba se inclinaron a favor del principio de uso equitativo, mientras que los Estados aguas abajo privilegiaron el principio de no causar daño. Concluye este punto Iza con las siguientes afirmaciones:

“Resulta complejo establecer la prioridad del principio de uso equitativo sobre el de no causar daños, toda vez que la obligación de prevenir un daño en derecho internacional es relativa, ya que lo que se requiere de un estado es una obligación de debida diligencia para la prevención del daño transfronterizo y no una obligación de resultado en el sentido de evitar el daño. Y esto es así también en aquellos casos en los cuales el medio a través del cual se produce el daño es un cuerpo de agua.

A nivel doctrinario, solamente las Reglas de Helsinki requieren a los estados prevenir la contaminación de las cuencas (y el daño derivado de ello), sujeto al principio de utilización equitativa y razonable. La Convención de Nueva York, en cambio, adopta una posición diferente y determina que los estados ribereños, al utilizar un curso de agua internacional, adoptarán *todas las medidas apropiadas* para evitar que se produzcan daños sensibles a otros estados ribereños. Esta es una obligación de debida diligencia y no de prevención absoluta del daño”.³⁰

Para ilustrar la aplicación del principio del deber de proteger el curso de agua de daños sensibles, Iza revisa los casos del Trail Smelter (que enfrentó a Estados Unidos con Canadá por la contaminación sufrida por granjeros de Estados Unidos debido a las emisiones de dióxido de sulfuro provenientes de una función en Canadá), el caso del Estrecho de Corfú (que enfrentó al Reino Unido con Albania,

30 Iza, op. cit., pág. 6. El subrayado es del autor.

por el paso de buques de guerra británicos), el caso del Río San Juan (límitrofe entre Nicaragua y Costa Rica) y el caso del hundimiento del Río Danubio (que enfrentó a los estados federados alemanes de Württemberg y Prusia contra el Estado de Baden).

El principio de la **obligación de informar y consultar** en aquellos casos en los cuales una actividad puede causar un daño mayor a los intereses de otro Estado está contenido también en la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación, de 1997, concretamente en el artículo 9 de dicho instrumento internacional. Iza los agrupa bajo la consideración de obligaciones procesales relativas al intercambio de información, consulta y negociación, aunque incluye aquí lo que otros autores consideran como un cuarto principio,³¹ el de la **obligación general de cooperar**, recogido en el artículo 8 del Convenio de Nueva York. En verdad, ambas obligaciones están estrechamente vinculadas, si nos atenemos a la redacción del artículo 9 de la Convención, que se ocupa del 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.”

31 Así lo hace, por ejemplo, Erik Mostert, en el trabajo “Models for river basin management, experiences from the Eurowater countries”, en *Water resources management. Brazilian and European Trends and Approaches*, Foz de Iguacu, Brazilian Water Resources Association e International Water Resources Association, 1999.

Respecto de la obligación de cooperar, el inciso 1 del artículo 8 de la Convención es bastante claro cuando dispone que 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.

Ahora bien, la obligación general de informar se complementa con la necesidad de notificar a los Estados que pudieran verse afectados por las medidas u obras que realice un Estado en un curso de agua internacional. Ello está contenido en el artículo 12 de la Convención de Nueva York, cuando se dispone que 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 deberá ir 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.

Los artículos siguientes de la Convención señalan las normas de procedimiento respecto de la mencionada notificación, lo que considera un plazo de seis meses para evaluar los posibles efectos de las medidas proyectadas. Siguiendo dichos procedimientos, si un Estado entiende que las medidas proyectadas resultan incompatibles con el uso equitativo y razonable del agua o con el deber de no causar daños sensibles, los Estados celebrarán consultas y, de ser necesario, iniciarán negociaciones para encontrar soluciones equitativas (artículo 17 de la Convención).

Ahora bien, Pastor Ridruejo afirma respecto del deber de notificar y de consultar a los Estados corribereños que el mismo no implica que se tenga que asociar a los demás ribereños en el proyecto ni en la discusión del mismo, agregando que “Por otra parte, tampoco es necesario obtener el consentimiento de éstos, pues ello equivaldría a

afirmar en su favor un derecho de veto. Así lo reconoció el Tribunal Arbitral en el caso del lago Lanós”.³²

Aunque no lo menciona al inicio de su trabajo, Alejandro Iza considera también como un principio **la protección del ecosistema fluvial**. Al efecto, cita el artículo 20 de la Convención de Nueva York que dispone que “Los Estados del curso de agua protegerán y preservarán, individual y, cuando proceda, conjuntamente, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales”. Esa obligación está directamente relacionada con la parte final del inciso primero del artículo 5 de la misma Convención, cuando afirma que “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”.

Iza cuestiona la falta de claridad relativa a la extensión de la protección y se pregunta a qué ecosistemas se refieren las disposiciones de la Convención de Nueva York (¿al ecosistema del curso de agua en su totalidad o al ecosistema de un estado ribereño en particular?). El mismo autor se responde, afirmando que la única interpretación posible es que la Convención se refiere al ecosistema del curso de agua en su totalidad y agrega:

“A favor de este argumento está también el hecho de que la Convención de Nueva York establece además la obligación de tomar medidas necesarias para proteger y preservar el medio marino, incluidos los estuarios, demostrando así una vez más el enfoque integral u holístico de la aproximación”.³³

Pero Iza nos advierte que el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, aprobado en Helsinki el 17 de marzo de 1992 y suscrito en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, plantea un tratamiento aún más amplio de este tema. En dicho Convenio se establece que las partes tomarán todas las medidas que fueren necesarias para:

32 Pastor Ridruejo, Curso de Derecho Internacional Público, op. cit. pág. 414.

33 Ibid., pág. 10.

- Prevenir, reducir y controlar la contaminación de las aguas que cause o pueda causar un impacto transfronterizo (entendiendo por tal 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 otra parte).
- 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.
- Garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen de forma razonable y equitativa, teniendo en cuenta particularmente su carácter transfronterizo, en el caso de actividades que causen o puedan causar un impacto transfronterizo.
- Garantizar la conservación y, cuando sea necesario, la restauración de los ecosistemas.

Para ilustrar la aplicación del principio de protección del ecosistema fluvial, Iza analiza con cierto detenimiento el caso Gabcikovo-Nagymaros, que Checoslovaquia y Hungría llevaron ante la Corte Internacional de Justicia, cuyos comentarios resumimos apretadamente a continuación.

El caso alude a un tratado celebrado en 1977 entre ambos países para la construcción y operación de un sistema de compuertas en el río Danubio para su aprovechamiento conjunto de los recursos hídricos, energía, transporte, agricultura y otros sectores de la economía de ambos países ribereños. Años después, Hungría decidió suspender los trabajos en su territorio, lo que dio lugar a que luego de algunas negociaciones Checoslovaquia decidiera iniciar los trabajos de una variante en su territorio (“Variante C”), lo que determinó que en 1992 Hungría diera por concluido el tratado de 1977.

En su fallo la Corte Internacional de Justicia consideró que el Tratado de 1977 no era estático, sino que se encontraba abierto a un proceso de adaptación de derecho progresivo, haciendo referencia a al desarrollo de nuevas normas del derecho internacional ambiental. En ese sentido, la Corte confirmó que el Principio 21 de la Declara-

ción de Estocolmo (de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, de 1972)³⁴ formaba parte del derecho internacional consuetudinario, enfatizando la importancia del respeto por el medio ambiente no solo para los estados sino también para toda la humanidad.

Corte además consideró que la ejecución de la “Variante C” por Checoslovaquia había determinado que este país se apropiase para su uso y beneficio de un 8° o 90% de las aguas del río Danubio antes de devolverlas al curso principal del río. Citando un párrafo del fallo de la Corte Permanente de Justicia Internacional sobre el Río Oder, así como aludiendo a la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación, de 1997, la Corte consideró que Checoslovaquia, al asumir unilateralmente el control de un recurso compartido y, en consecuencia, privar a Hungría de su derecho a una utilización equitativa y razonable de los recursos naturales del Danubio, con los efectos producidos por la desviación de las aguas en la ecología de la zona ribereña de Szigetköz, no había respetado el principio de proporcionalidad del derecho internacional.

Creemos importante citar algunos de los comentarios finales de Iza respecto de este fallo de la Corte:³⁵

“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, 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

34 El citado Principio establece que “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los compromisos del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”. Tomado de: <<http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/Descargas/estocolmo01.pdf>>(18 de marzo 2011).

35 Iza, op. cit., pág. 14.

por la otra parte con quien se comparte el recurso (tal como se explicó más arriba).

Además, 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. Y arriba a esta conclusión basándose en el principio de la utilización equitativa y razonable y no en las disposiciones del Tratado de 1977”.

Como hemos visto, el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales ha avanzado en definir un conjunto de principios orientados a conciliar los distintos intereses de los Estados ribereños en los cursos de agua internacionales. No obstante, como señala Pastor Ridruejo no ofrece una regulación específica y detallada de los diferentes usos o aprovechamientos en cada curso de agua internacional, por lo que señala que “Esta regulación debe buscarse en los muy numerosos tratados fluviales vigentes, en los cuales aquellos principios reciben una concreción, quedando determinados en normas materiales de contenido claro y concreto los derechos y obligaciones que a cada Estado ribereño corresponden en el curso de agua considerado”.³⁶ Añade el citado autor que el régimen jurídico aplicable a cada uso o aprovechamiento de cada curso de agua internacional presenta soluciones propias, por lo que concluye: “A esta realidad se refiere COLLIARD al afirmar que el Derecho Internacional Fluvial está presidido por la noción de relatividad o especificidad”.

Como se ha dicho, existe en la actualidad una gran cantidad de acuerdos bilaterales e incluso acuerdos multilaterales, en los que intervienen no solo los países ribereños sino incluso otros no ribereños en distintas partes del globo, en atención a los numerosos cursos de agua internacionales, como se señaló en la sección I de este documento. Pero, como también se mencionó, en América del Sur existen varios de estos cursos de agua internacionales, que han dado lugar a distintos acuerdos bilaterales. Entre ellos se encuentran los casos de la cuenca del Lago Titicaca, mencionada en las páginas

36 Pastor Ridruejo, Curso de Derecho Internacional Público, op. cit. pág. 415.

anteriores como el Sistema TDPS, en alusión al sistema que incluye al Titicaca, Desaguadero, Poopó y Salar de Coipasa, así como las aguas del río Puyango-Tumbes, compartidas entre Perú y Ecuador. De estos casos nos ocuparemos en las siguientes secciones.

4. La legislación peruana respecto de los cursos de agua internacionales

Pese a que una parte importante de la delimitación territorial del Perú con los países vecinos incluye a ríos o porciones de estos es muy difícil encontrar en la legislación peruana un cuerpo específico sobre el tema de los cursos de agua internacionales. Sí puede hallarse, en cambio, en la legislación peruana una cantidad importante de normas referidas al agua y su gestión.

De manera general, recién en la Constitución Política de 1933 se consignó una norma referida a los recursos naturales. En efecto, el artículo 37 de dicha Carta se dispuso que “Las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos”. En forma complementaria, en el artículo 33, la Constitución de 1933 se refirió a los recursos hídricos: “No son objeto de propiedad privada las cosas públicas, cuyo uso es de todos, como los ríos, lagos y caminos públicos”. Casi repitiendo el tratamiento de su predecesora, la Constitución Política de 1979 dispuso en su artículo 118 que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado”; no se encuentra en el texto constitucional de 1979 ninguna otra referencia al agua y mucho menos a las aguas o cuencas transfronterizas.

La vigente Constitución Política de 1993, con ligeras modificaciones respecto al régimen que estuvo consagrado en la Constitución de 1979, establece en su artículo 66 que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares”.

No hay tampoco en la Carta de 1993 referencias a las aguas o cuencas transfronterizas.

De acuerdo al mandato del artículo constitucional 66 citado, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, N° 26821, aprobada en 1997, dispone en su artículo 6, que “El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos”. Sin embargo, la misma Ley, en su artículo 27 señala algo de sumo interés para el tema que nos ocupa, y aunque lo hace de manera general para distintos recursos, no cabe duda que son los recursos hídricos los más vinculados: “Los aspectos relacionados con la gestión de los recursos naturales **transfronterizos** se regirán por los tratados sobre la materia o, en su defecto, por la legislación especial.” Volveremos sobre las consecuencias de este artículo más adelante en esta misma sección.

Al ser la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales una norma que desarrolla en forma general los principios constitucionales, se requiere de leyes especiales, es decir de normas que se ocupen de regular cada uno de los recursos naturales, las cuales deben guardar coherencia con la primera. En materia de legislación especial relacionada al agua desde 1969 estuvo vigente en el Perú la Ley General de Aguas (aprobada por el Decreto Ley N° 17752), lo que significa que fue aprobada por un gobierno militar durante la vigencia formal de la Constitución de 1933. Dicha Ley fue sustituida íntegramente en marzo de 2009 por la vigente Ley de Recursos Hídricos, N° 29338.

La Ley de Recursos Hídricos ha incluido un Título Preliminar, en el cual destaca por su novedad e importancia el Artículo III, el mismo que contiene 11 Principios, dentro de los cuales se incluye el Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica. Ese principio es definido en la Ley del siguiente modo: “El uso del agua debe ser óptimo y equitativo, basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada.

El agua constituye parte de los ecosistemas y es renovable a través de los procesos del ciclo hidrológico”.

Como se puede apreciar de la lectura de los restantes principios contenidos en el Título Preliminar así como a lo largo de su texto, la Ley de Recursos Hídricos se ha inscrito plenamente dentro de las orientaciones de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, usando en particular a las cuencas hidrográficas como unidad de planificación. La Ley ha establecido que el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos a la Autoridad Nacional del Agua.

Por otra parte, en lo que se relaciona directamente con el objeto de este documento, debe mencionarse que la Ley de Recursos Hídricos, a diferencia de la derogada Ley General de Aguas, sí ha considerado el tema de los cursos de agua internacionales. Al hacerlo ha empleado el término “cuencas transfronterizas”, dejando así un margen más amplio para el tratamiento del tema. De esta forma, el artículo 33 señala lo siguiente: “La Autoridad Nacional coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores la suscripción de acuerdos multinacionales que tengan por finalidad la gestión integrada del agua en **las cuencas transfronterizas**” (el subrayado es nuestro).

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, que se aprobó en marzo de 2010 por Decreto Supremo N° 01-2010-AG, se refiere al tema de los recursos hídricos internacionales, privilegiando el uso de la expresión cuencas hidrográficas, en siete artículos (los subrayados son nuestros):

- En el artículo 10, inciso j, al referirse a los integrantes del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos: “los proyectos especiales; proyectos especiales hidráulicos e hidroenergéticos regionales, nacionales y **binacionales**; las autoridades ambientales competentes; las entidades prestadoras de servicios de saneamiento; el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología y la Autoridad Marítima del Perú. Asimismo, todas aquellas entidades del sector público cuyas actividades o acciones estén vinculadas a la gestión de los recursos hídricos”.
- En el artículo 21, al ocuparse de la Autoridad Nacional del Agua: “21.5 La Autoridad Nacional del Agua, coordina con el

Ministerio de Relaciones Exteriores los temas relacionados con la gestión de los recursos hídricos en **cuencas hidrográficas transfronterizas** y en la celebración de convenios o acuerdos multinacionales”.

- En el artículo 26, al referirse a la composición del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca: “26.2 Cuando se trate de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca que comprendan **cuencas transfronterizas**, se incluirá un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores”.
- Los artículos 43 y 44 hacen parte del Capítulo sobre Cuencas y Entidades Multinacionales. El artículo 43 se ocupa de las cuencas transfronterizas y señala: “El aprovechamiento de las aguas en las **cuencas transfronterizas** se efectúa de conformidad con los principios del Derecho Internacional y los acuerdos internacionales vigentes. Para el cumplimiento de estos acuerdos, la Autoridad Nacional del Agua coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores”.
- En el artículo 44 se detalla el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores: “El Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con la Autoridad Nacional del Agua, participa, negocia y suscribe los tratados y demás instrumentos internacionales que tengan por finalidad la gestión integrada del agua en las **cuencas transfronterizas**”.
- En el artículo 194 del Reglamento, al ocuparse de la demarcación de las unidades o cuencas hidrográficas se afirma: “194.3. Tratándose de **unidades hidrográficas transfronterizas**, el Plan de Gestión de los Recursos Hídricos en la Cuenca, se elaborará de conformidad con los acuerdos internacionales, para cuyo efecto la Autoridad Nacional del Agua coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores”.
- Finalmente, el artículo 258, al tratar del Uso de aguas amazónicas transfronterizas, consigna: “258.1. La Autoridad Nacional del Agua informará al Ministerio de Relaciones Exteriores cuando se presente alguna divergencia o diferencia respecto al

uso del **agua amazónica transfronterizas** o con implicancias transfronterizas”.

De la lectura de los artículos transcritos del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos resulta claro que la Autoridad Nacional del Agua debe coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores todo lo relacionado con las cuencas hidrográficas transfronterizas.

Volviendo a la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, destacamos que en el artículo 27 se dispone que “Los aspectos relacionados con la gestión de los recursos naturales transfronterizos se regirán por los tratados sobre la materia o, en su defecto, por la legislación especial”. De esta forma debemos revisar el tratamiento que nuestra legislación brinda a los tratados internacionales.

El artículo 55 de la Constitución Política de 1993 señala que: “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Esa generalidad puede llevar a considerar que los tratados internacionales tienen tan solo rango de ley, lo cual no es exacto, pues a algunos tratados internacionales se les reconoce rango constitucional.

En efecto, conforme comenta Marcial Rubio, atendiendo al contenido del resto del mencionado artículo, existen tres rangos de tratados, según la aprobación que reciben: unos tendrán rango constitucional, otros de ley, y los que aprueba el Presidente lo tendrán de decreto supremo. Estando reservado el rango constitucional a los tratados que versen sobre derechos humanos, parecería que los demás, al incorporarse al derecho nacional solo tendrían rango de ley o de decreto supremo. Al respecto, Rubio hace una importante precisión:

“Sin embargo, los especialistas en derecho internacional público han hecho notar en el Perú que se debe obedecer el principio del derecho internacional según el cual, en caso de conflicto entre un tratado y una ley, debe preferirse la aplicación del tratado. Este, obviamente, es un tema abierto a discusión en el Perú”.³⁷

37 Rubio, Marcial, El sistema jurídico, Introducción al Derecho. Lima, Pontificia Universidad Católica, 2009, décima edición. Pág. 140.

En atención a ese tratamiento constitucional de los tratados, habría que considerar los tratados vigentes celebrados por el Perú que se refieren a cursos de agua internacionales. Al respecto, debe distinguirse los tratados limítrofes celebrados con sus vecinos que, en abundante número hacen parte de la demarcación del territorio peruano,³⁸ de los tratados, convenios o acuerdos multinacionales o binacionales, a los que se refieren la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, tal como citamos en las páginas anteriores.

En materia de tratados multilaterales suscritos por el Perú, cabe mencionar algunos que revisten importancia en la materia objeto de este trabajo. Así, podemos mencionar la Agenda 21, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y el Tratado de Cooperación Amazónica (de ámbito más bien regional).

Debemos ocuparnos, entonces, de los tratados o acuerdos internacionales relacionados con el aprovechamiento conjunto de cursos de agua internacionales, en particular de las aguas del Lago Titicaca, compartidas entre Bolivia y Perú, y de las aguas del río Puyango-Tumbes, compartido por Perú con Ecuador.

Pero antes de pasar a la siguiente sección debemos detenernos a revisar la normativa nacional respecto del proceso de descentralización. En concreto, debe mencionarse que luego del breve Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, el acuerdo político por retomar la senda del desarrollo regional (dejado de lado por el gobierno de Fujimori, el cual impulsó la reconcentración de funciones en el Gobierno Nacional) llevó a que en marzo de 2002 se aprobara una reforma constitucional, mediante la Ley N° 27680. Dicha ley modificó íntegramente el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución de 1993, sobre Descentralización, adoptándose un decidido modelo descentralizador, incluyendo normas más claras en materia regional. De esta forma, el nuevo artículo constitucional 188 define la descentralización como “una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligato-

38 Puede verse sobre este particular Ulloa, Alberto. Derecho Internacional Público, op. cit., págs. 460-462, en que se hace alusión a los diversos criterios usados en esos distintos casos en que se usó a los ríos como frontera.

rio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”.

La segunda parte del nuevo texto del artículo 188 constitucional caracteriza a la descentralización como un proceso por etapas “en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”. De esta forma, por decisión política de las diversas fuerzas políticas presentes en el Congreso, se inició el proceso de descentralización eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamentos, previéndose la formación de las regiones mediante procesos de referéndum, a realizarse en un momento posterior.

El citado artículo 190 de la Constitución delegó a la ley la determinación de las competencias y facultades adicionales de las regiones o niveles subnacionales de gobierno a crearse. Como parte de ese proceso, la Ley de Bases de la Descentralización, N° 27783, de junio de 2002, ha definido en su artículo 13° un sistema de competencias a considerar en el proceso de descentralización, distinguiendo entre competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias delegables.

Tratándose de las competencias del Gobierno Nacional, el artículo 26 de la Ley de Bases de la Descentralización define como competencia exclusiva del Gobierno Nacional “el diseño de políticas nacionales y sectoriales”. De acuerdo a ello, el diseño de la política nacional de la gestión del agua corresponde al Gobierno Nacional, la cual no puede ser objeto de transferencia ni delegación de funciones, lo mismo que la gestión de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional. Si esto es así, entonces debe especificarse cuáles son las funciones de los Gobiernos Regionales en materia de gestión del agua.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, N° 27867, de noviembre de 2002, desarrolla el contenido de las normas constitucionales en materia de descentralización y específicamente en lo que se refiere a la organización y competencias de los Gobiernos Regionales, precisando algunas de las pautas contenidas en la Ley de Bases de la Descentralización. Listando las funciones específi-

cas por sectores, en el artículo 51 de la Ley Orgánica comentada se establece las funciones específicas de los Gobiernos Regionales en materia agraria. Del amplio listado de 17 funciones específicas en materia agraria, destacamos los contenidos en los incisos c) y f), por su vinculación con los temas de la regulación y el aprovechamiento de los recursos hídricos: “c) Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas. f) Promover y ejecutar proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y de suelos”.

Ambas funciones citadas tienen vinculación directa con el aprovechamiento de los recursos hídricos, pero en cualquier caso se trataría de atribuciones compartidas o delegadas, dado que, como se ha mencionado, el diseño de políticas sectoriales en materia de aguas es una competencia propia e indelegable del Gobierno Nacional. Esa limitación de las atribuciones de los Gobiernos Regionales en materia de recursos hídricos contrasta nítidamente con el contenido del inciso q) del mismo artículo 51 de la Ley Orgánica, el cual en materia forestal reconoce la atribución de “otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas del interior de la región”.

La falta de precisión al reconocer a los Gobiernos Regionales la facultad de “participar” en la gestión del agua ha llevado en el Perú en los años recientes a que se produzcan conflictos entre estos niveles subnacionales por el uso del agua. Uno de los más conocidos fue el que enfrentó a los gobiernos regionales de Moquegua y de Arequipa (al sur del país) por el uso de las aguas de la represa de Pasto Grande; en estos meses los gobiernos regionales de Arequipa y Cusco se enfrentan por el aprovechamiento de aguas del río Apurímac para dar lugar a la irrigación de las Pampas de Majes y Sigvas (Proyecto Majes-Sigvas II), luego de su represamiento y trasvase³⁹, mientras que el Gobierno Nacional parece querer impulsar el Proyecto Tambo-Ccaracocha, sin importar las objeciones del Gobierno Regional de Huancavelica, privilegiando así el interés de

39 Puede verse el breve artículo sobre este tema en el Boletín de SERVINDI (Servicios en Comunicación Intercultural –Servindi): <<http://servindi.org/actualidad/31956>> (24 octubre 2010).

los agroexportadores de Ica, antes que velar por las posibilidades de las comunidades campesinas de Huancavelica.⁴⁰

Para concluir esta sección debe destacarse que los problemas y conflictos entre distintos gobiernos regionales expresan en buena medida la persistencia de un enfoque en el cual se privilegia el uso del agua para la región costera del país, ignorando o pasando por encima de las consideraciones respecto de las necesidades de aprovechamiento de las poblaciones de las partes altas de las cuencas y sobre todo de la población andina. En varios de los actuales conflictos lo que está en juego, como en el conflicto entre Ica y Huancavelica, es la derivación de aguas de las partes altas de los Andes hacia la costa, para ser empleada para el desarrollo de la agricultura moderna, principalmente para impulsar la agroexportación. Pero, como dijimos, ello no guarda relación con la atención a las necesidades de las comunidades altoandinas, cuyas actividades son fundamentalmente agropecuarias, las que se desenvuelven en tierras de baja calidad y sobre todo de secano, es decir aprovechando las lluvias estacionales.

5. El caso de la cuenca del Lago Titicaca

En verdad, al referirnos al Lago Titicaca debemos tomar en cuenta que se trata de un sistema mayor, del cual el Lago Titicaca es solo un elemento, importantísimo, sin duda, pero articulado a otros varios elementos de un sistema mayor, lo que ha dado lugar a que se lo conozca mejor como el sistema TDPS, aludiendo al Lago Titicaca, río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa. El ámbito de este sistema abarca los territorios de Perú y Bolivia, pero también una pequeña porción del territorio de Chile.

40 Puede verse sobre el particular: <<http://www.democraciaactiva.org/2011/03/28/huancavelica-peru-amenaza-de-la-riqueza-hidrica-en-comunidades-alpaqueras/>>

5.1. Descripción del Sistema TDPS⁴¹

El sistema Titicaca - Desaguadero - Poopó - Salar de Coipasa está formado por un conjunto de cuencas y subcuencas hidrográficas interconectadas ubicadas en la meseta del Collao (en los Andes centrales). Específicamente comprende las cuencas hidrográficas del Lago Titicaca, río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa. Este sistema abarca una parte del sur del Perú, el occidente de Bolivia y el norte de Chile. El TDPS es un sistema endorréico, o un sistema de drenaje interno, entendiéndose por tal un área en la que el agua no tiene salida fluvial hacia el mar. El área que abarca el sistema TDPS es de 143.900 Km².

La denominación del sistema TDPS se origina en 1996 cuando se crea la Autoridad binacional autónoma del sistema hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (más conocida por sus siglas ALT) entre el Perú y Bolivia, para el ordenamiento, manejo, control y protección en la gestión del agua en la zona.

En forma muy breve señalaremos algunas características de las distintas cuencas que conforman el TDPS, basándonos fundamentalmente en información de la ALT.

El Lago Titicaca es alimentado por varios ríos, la mayor parte de los cuales discurren por territorio peruano, como el Ramis, el Sucho y el Ilave.

El Lago Titicaca es el lago navegable más alto del mundo. Está ubicado entre Perú y Bolivia a unos 3.800 msnm. El lago Titicaca mide 204 km de largo por 65 km de ancho, ocupando 8.562 km², de los que 4.772 km² corresponden al Perú y 3.790 km² a Bolivia. Su profundidad máxima (-283 m), la alcanza cerca de la isla Soto.

De acuerdo a Montes de Oca, el Lago Titicaca “parecería ser una fuente inagotable de recursos hídricos, pero según el PELT en el período histórico 1965-1989 un balance hídrico ha llevado a los siguientes valores medios”:

41 La información para esta parte de la sección IV fue tomada principalmente de: <http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_endorreico_Titicaca-Desaguadero-Poop%C3%B3-Salar_de_Coipasa> (24 noviembre 2010).

- Aportes por los afluentes = 201 m³.
- Lluvia sobre el lago = 252 m³.
- Evaporación = 415 m³.
- Salida por el Desaguadero = 35 m³.
- Fugas, aportes subterráneos, etc. = Despreciables.⁴²

La cuenca del Lago Titicaca está demarcada por el norte la cordillera Real o Carabaya, el Nudo de Vilcanota por el Este, y la cordillera Volcánica por el Sur. Esta zona del sistema TDPS es la de mejor irrigación al ser cruzada por una gran cantidad de ríos, de los cuales 5 destacan por el volumen de su caudal: el Ramis, el Suches, el Ilave, el Coata y el Huanacáné.

Río Ramis.- Nace con el nombre de río Carabaya en la laguna de la Rinconada, recorre paralelo a la cordillera de Carabaya con rumbo N.O. hasta el distrito de Potoni en donde cambia su curso con rumbo al Sur. Recibe el nombre de río Azángaro desde su confluencia con el río Ñuñoa y desde su confluencia con el río Ayaviri toma el nombre de río Ramis, en el distrito de Achaya, desde donde toma rumbo este y describe una curva hasta su desembocadura en el lago Titicaca en el distrito peruano de Taraco. El río Ramis cuenta con una longitud aproximada de 32 km. Sus aguas se ven incrementadas por los deshielos de Quenamari y Quelcayo. La cuenca del río Ramis abarca 14.700 km² (la cuenca más grande de los afluentes del Titicaca) y transporta aproximadamente 606 (10³Ton.Año) de sedimentos hacia el lago, erosionando 41km² al año.

Río Suches.- Este río nace en la cordillera de Carabaya o Cordillera Real, en la laguna Suches (compartida por Bolivia y Perú). Recorre con rumbo norte-sur hasta su desembocadura en el lago Titicaca en la localidad boliviana de Escoma. Su principal afluente es el río Grande, con el cual confluye en el distrito de Cojata. La cuenca del río Suches abarca 2.825 km², transportando un total de 64 (10³Ton.Año) y erosionando 22.5 km² al año.

42 Montes de Oca, Ismael. Enciclopedia Geográfica de Bolivia. La Paz, Editora Atenea, 2005, págs. 429-430. El autor cita como fuente el Plan Director Global de Protección – Prevención de inundaciones y Aprovechamiento de los Recursos del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó Lago Salar de Coipasa, La Paz, SUBCOMILAGO-PELT, 1995.

Río Ilave.-Este río nace con el nombre de río Huenque y recorre de sur a norte la provincia del El Collao, recibe el aporte importante del río Aguascalientes y pasa a llamarse río Ilave. Desemboca en el lago Titicaca por el lado sur. Su cuenca abarca 7.705km² (la segunda más grande de los afluentes del lago), transporta aproximadamente 143 (10³Ton.Año) y erosiona 18.5 km² de terreno al año.

Río Coata.- Este río nace de la confluencia de los ríos Lampa y Cabanillas en el distrito de Juliaca. El río Lampa nace de los deshielos del nevado Jatun Punta, mientras que el río Cabanillas nace de la laguna Lagunillas. Este río desemboca en la bahía de Chucuito en el distrito de Coata.

Río Huancané.- También conocido con el nombre de río Putina en su curso superior, sigue una dirección de Norte a Sur, para luego desaguar en el extremo Norte del Lago Titicaca.

El río Desaguadero es la vía de salida del Lago Titicaca y se ubica al sur del mismo, en territorio boliviano.

El río Desaguadero es el principal río de la cuenca endorreica del Lago Titicaca. Se origina en el golfo de Taraco, descargando las aguas excedentes hasta el lago Poopó, donde se pierden principalmente a través de un fuerte proceso de evaporación.

Sin embargo, el Lago Titicaca no es la única fuente del río Desaguadero. De hecho, recibe a lo largo de su recorrido de 383 Km hasta el lago Poopó una serie de afluentes de la Cordillera de los Andes que pertenecen a su cuenca y aumentan el caudal de agua del río, siendo el mayor el río Mauri. Otro afluente importante es el Río Bravo o Jachajahuira. Montes de Oca indica que a la altura de la mina Inti Raymi, provincia de Saucará, en Oruro, el río Desaguadero se divide en dos brazos: el izquierdo (al este) que desemboca en el lago Uro Uro y el derecho en el lago Poopó.

Las mediciones de 1960 a 1990 dieron los siguientes caudales:

- A la salida del lago Titicaca: 35 m³/s;
- En Calacoto (antes de la confluencia con el río Mauri): 52 m³/s;
- En Ulloma: 77 m³/s;
- En Chuquiña: 89 m³/s;

El suministro continuo de agua a través de sus propios afluentes permiten al río Desaguadero, a medida que avanza, convertirse en más regular. Así, en su nacimiento, puede tener incluso un caudal nulo o negativo, que significa una inversión del curso superior. En casos de extrema disminución de las aguas del Titicaca (en una excepcional sequía), dado que la pendiente en este primer tramo es igual a cero, el curso se invierte y el río Desaguadero alimenta el lago en lugar de ser alimentado por él.⁴³

Teniendo en cuenta el hecho de que, a lo largo de su curso, se debe considerar el importante caudal consistente en las grandes cantidades necesarias para el riego, se estima que sólo un tercio de las aguas del río Desaguadero que llegan al lago Poopó provienen de lago Titicaca.

El río Maure o Mauri, es un río andino afluente del río Desaguadero que nace en la laguna de Vilacota a 4500 msnm en territorio peruano y su cuenca se distribuye entre Perú, Bolivia y Chile.

Nace con el nombre de Ancochaque y ya con el nombre de río Maure atraviesa las pampas de Llaitire, Titira y Maure, penetrando luego en Bolivia en donde se le nombra Mauri y recibe las aguas del río Uchusuma, éste último río también nace en los deshielos de la cordillera del Barroso, en los nevados Iñuma y Casiri. Tiene 202 kilómetros, de los cuales 124 recorren por territorio boliviano.

El río Maure confluye con el río Desaguadero en la localidad de Calacoto - Bolivia a 3.814 msnm y contribuye a purificar la salinidad del río Desaguadero, sin lo cual el lago Poopó se convertiría en un mar muerto.

El Lago Poopó recibe las aguas del río Desaguadero.

Es un lago de agua salada, el segundo más grande del sistema TDPS después del Lago Titicaca, ambos conectados por el río Desaguadero. Tiene unas dimensiones de 84 km de largo por 55 km de ancho y un área variable de 2.337 km², dependiendo del aporte del río

43 Montes de Oca menciona que "Algunos años, como en 1940 y 1976, durante los meses de enero y febrero, se invierte el sentido de la corriente del río Desaguadero debido a la abundancia de lluvias en la cuenca superior del río y al descenso del nivel del lago. Este fenómeno ya no se dará por la construcción de un dique al inicio del río". Op. cit., pág. 432.

Desaguadero y el río Márquez y se encuentra a una altitud de 3.686 m. Sus aguas son poco profundas, hasta tan solo 50 centímetros. Montes de Oca alude a la variabilidad de este lago:

“En 1982, luego de tres años consecutivos de sequía, el nivel del lago Poopó descendió a su nivel mínimo. El lago Uru-Uru se secó completamente. En 1986 después de una intensa estación lluviosa el lago Poopó alcanzó una superficie de casi 4.000 Km², Mourguiart (10). En 1994-95 el lago Poopó estaba seco.”⁴⁴

Citando nuevamente al Plan Director Global de Protección – Prevención de inundaciones y Aprovechamiento de los Recursos del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó Lago Salar de Coipasa (SUBCOMILAGO-PELT, 1995) Montes de Oca señala que el lago Poopó está en una situación muy precaria. Agrega que “la fuerte evaporación del agua, la baja pluviosidad y los reducidos caudales que lo alimentan, no permiten un aumento de su volumen de agua, indispensable para mantener su vida biológica, ni una disminución de su salinidad. Por ello, aparentemente, no sería posible preservar sus recursos hidrobiológicos.”⁴⁵ En efecto, la mayor parte de los tributarios de este lago presentan elevadas tasas de salinidad.

Según el PELT Los principales afluentes del lago Poopo son los ríos Desaguadero, Khampara, Parina Pata, Antequera, Juchusuma, Tacahua, Cortadera, Sevaruyo y Márquez.

El lago Uru Uru es un lago situado en el departamento de Oruro, al sur de dicha ciudad. Está formado por el desborde del río Desaguadero sobre la extensa planicie sedimentada denominada “Santo Tomás” (pues en ella se encontraba una pequeña ermita y unas cuantas casitas que fueron inundadas por completo). Esta formación data de 1962. Tiene una longitud de 21 km y una anchura de 16 km, y una superficie de 214 km² a una altura de unos 3.686 m. Muy cerca de su orilla, se encuentra la ciudad de Oruro, gran centro industrial de minerales.

El nivel del lago tiene una fluctuación constante y su profundidad no pasa de 1 metro. Su composición química es casi similar a la del lago Poopó, esto es registra elevados niveles de salinidad.

44 Montes de Oca, op. cit. Pág. 433.

45 Ibid., pág. 434.

Salar de Coipasa constituye la parte final del sistema TDPS.

El salar de Coipasa es un salar localizado en Bolivia, en el Departamento de Oruro, a una altura de 3.657 msnm. Tiene alrededor de 70 km de largo por 50 km y una superficie de 2.218 km². El salar presenta un espesor máximo de 100 metros en capas superpuestas de 1 a 2 metros de grosor. Las rocas que rodean al salar son principalmente volcánicas incluyendo afloramientos esporádicos de rocas sedimentarias al oeste del salar.

Montes de Oca se refiere también a la laguna Coipasa, la que describe así:

“En la parte norte del salar de Coipasa, que tiene un área de 2218 Km², existe una masa de agua que cubre una extensión de 145 Km² recibiendo las aguas dulces del río Lauca y el Chullpan Kkota. Se trata de un lago de muy poca profundidad y con mucha salinidad que tiene extensiones muy variables de acuerdo a las épocas de estiaje y lluvias”.⁴⁶

Dos son los ríos más importantes que aportan su caudal al Salar: el río Lacajahuira y el río Lauca.

El río Laca Jahuira (o Lacajahuira) nace del lago Poopó al sur y discurre enteramente en dirección oeste-suroeste por territorio del departamento de Oruro. Tiene una longitud de 135 kilómetros hasta su desembocadura en el salar de Coipasa. Sus aguas son salobres.

El río Lauca es un río binacional que se origina en el altiplano andino chileno de la Región de Arica y Parinacota y, luego de cruzar la cordillera de los Andes, desemboca en el salar Coipasa, en Bolivia. Nace en las lagunas de Cotacotani, ubicado en el Parque Nacional Lauca, Provincia de Parinacota. En la zona, se produce una ciénaga o vega conocido como bofedal de Parinacota al que confluyen diversas vertientes. Cruza la frontera con Bolivia a 3.892 msnm en Macaya, con un caudal aproximado de 2,6 m³/s. En el altiplano boliviano, el Lauca recibe aportes de diversos cursos, como el río Sajama y el río Copasa, aumentando su caudal hasta los 8 m³/s antes de girar finalmente al sur para terminar en el salar de Coipasa.

46 Ibid., pág. 435.

La problemática que afecta al agua en el sistema TDPS tiene que ver fundamentalmente con tres problemas: la salinización, la contaminación y el transporte de sedimentos.

En efecto, la salinización del agua del sistema TDPS es uno de los problemas más importantes. Desde la localidad de Puerto Japonés hacia el sur la cuenca muestra niveles salobres muy elevados, haciéndose más grave en los lagos Uro Uro y Poopó, acelerándose el proceso natural de convertirse en salares, sobre todo cuando el fenómeno de El Niño se manifiesta con sequías. Debido a la salinización, las aguas de los lagos Uro Uro y Poopó no son aptas para el consumo humano, animal ni riego.

En cuanto a la contaminación del agua ello tiene que ver con la explotación intensiva de este recurso para el abastecimiento de agua para poblaciones e industrias, como es el caso de las ciudades de Puno y Juliaca, en el lado peruano; Oruro y el Alto, en el lado boliviano. El deficiente sistema de aguas servidas de la ciudad Oruro contamina al lago Uro Uro, que además sufre la contaminación directa de desechos provenientes de la ciudad. La misma situación se produce en la ciudad de Puno, en donde por muchos años se arrojaron las aguas servidas directamente al lago Titicaca, con el consecuente aumento de la “lenteja de agua” en las costas de la bahía de Puno. Actualmente se trabaja en el control de la contaminación en el lago Titicaca. Otro factor de contaminación en sistema es la minería informal o artesanal en ambos lados de la frontera.

A los problemas anotados en los párrafos anteriores se suma el transporte de sedimentos en el sistema TDPS. Las aguas de la cordillera oriental y del nudo Vilcanota son poco mineralizadas, generalmente presentan sedimentos de tipo bicarbonato cálcico. Por el contrario la cordillera occidental (de tipo volcánica) presenta un alto grado de cloruro sódico que es traído en sedimentos por los ríos nacidos en esta zona de la cordillera, siendo los ríos Ilave, Mauri y Lauca los más importantes en caudal nacido en zona volcánica. La evolución de las aguas de norte a sur muestra un aumento de la mineralización luego del recorrido por planicies y lagos, lo que se ve incrementado por la evaporación. De esta forma, la salinidad del

río Desaguadero se acentúa a medida que viaja por la meseta y vierte sus aguas en los lagos Poopó y Uro Uro.

5.2. Una breve historia de las tensiones en la zona

El Lago Titicaca ha sido fuente de aprovechamiento de los pobladores de la zona desde tiempos inmemoriales y zona de asentamiento de civilizaciones desde antes de la formación del imperio de los Incas. Así, “Mientras actualmente la ribera noroeste del lago y algunas de sus islas (e.g., Amantaní, Taquile) están pobladas por comunidades Quechuas, la mayor parte de sus orillas está habitada por comunidades Aymara” como menciona Guevara.⁴⁷

Durante la época del dominio colonial de España, a finales del siglo XVI, se hicieron obras para el aprovechamiento del río Uchusuma, con fines agrícolas.

Ya en la época republicana, luego de la concluida la Guerra con Chile y durante la ocupación de los territorios de Bolivia y Perú (Tacna y Arica de Perú; Tarapacá, de Bolivia), los chilenos hicieron obras para el aprovechamiento agrícola en la zona de Tacna. Según testimonio de José Aguirre Achá, en 1919 se constituyó en Santiago de Chile la Compañía Industrial y Azucarera de Tacna, planteándose el regadío de Tacna con agua de la Cordillera occidental de los Andes, concediéndoles el gobierno chileno derechos para el aprovechamiento de aguas de los ríos Mauri y Juchusuma. La fuerte oposición del gobierno boliviano habría impedido la derivación de las aguas del río Mauri, pero no así del río Juchusuma, parte de cuyas aguas fueron derivadas a Tacna.⁴⁸ Años después, con la firma del Tratado de Ancón de 1929, Perú recuperó las tierras de Tacna aunque perdió en forma definitiva Arica.

47 Guevara Gil, Armando, *Espejismos desarrollistas y autonomía comunal: El impacto de los proyectos de desarrollo en el Lago Titicaca (1930-2006)*. Cuaderno de Trabajo N° 4, Lima, Departamento Académico de Derecho, Pontificia Universidad Católica, 2007. Pág. 3

48 Paredes, Max. *Dramática historia de la sub cuenca del río Mauri*. Tomado del sitio web: <http://www.puebloindio.org/Parlamento_Aymara/Rio_Mauri.htm> (22 noviembre 2010)

Según Max Paredes, presidente del Parlamento Aymara, “En la década de 1950, el Perú ejecuta nuevas obras de irrigación para el valle de Tacna, construye un nuevo canal de conducción, revestido de mampostería de cemento y piedra, paralelo con el canal construido por los chilenos captando el 100% de sus aguas del río Juchusuma”.⁴⁹ A pesar la evidente exageración de la información, la misma da cuenta del malestar que esta obra significó para la población, especialmente aymara de la zona. Según información de funcionarios de la Autoridad Binacional del Lago Titicaca se trataría efectivamente de obras de afianzamiento de la infraestructura ya existentes.

A finales de 1961 la Embajada peruana se comprometió a informar a Bolivia antes de iniciar obras, en cumplimiento de la Declaración de Montevideo de 1933, pero se continuó construyendo infraestructura para trasvasar agua de la subcuenca del río Kallapuma al canal Uchusuma. Entre 1970 y 1995 se habría perforado pozos tubulares para extraer aguas subterráneas en el acuífero de El Ayro, ubicado en la subcuenca del río Uchusuma.⁵⁰ Según la misma fuente, desde 1993 se ejecuta el proyecto Vilavilani a fin de solucionar la escasez de agua en Tacna. La obra más importante del proyecto es el canal Calachaca – Chuapalca – Patapujo, que desviará aguas del Mauri hasta la quebrada de Vilavilani, recibiendo en su recorrido los aportes de los caudales de las presas Chuapalca y Ancomarca; de los pozos de las pampas del Ayro, y los recursos de la presa Casiri.

En 1994, el gobierno peruano concluyó el túnel de Kovire ubicado en las nacientes del cauce principal del Mauri, con el objetivo es incrementar los recursos de la laguna Aricota, ubicada en la cuenca del río Locumba del departamento de Tacna.

En los años recientes los conflictos entre Perú y Bolivia en torno al uso de las aguas del río Mauri reaparecieron. Particularmente durante el año 2010, en parte exacerbados por un problema coyuntural (el asilo concedido por el gobierno peruano a tres exministros bolivianos acusados de causar la muerte de 67 perso-

49 Ibid.

50 Tomado de <<http://cuadema.wordpress.com/el-desvio-del-rio-mauri/>> (setiembre 2009)>.

nas), recrudecieron las denuncias por abusos de la parte peruana. Sin embargo, las tensiones empezaron a evidenciarse desde 2009, cuando la Cancillería de Bolivia envió una nota diplomática al Perú por, supuestamente, desviar el río internacional Mauri como consecuencia de la construcción de dos canales de trasvase que impedirían la llegada de las aguas a las comunidades alto andinas bolivianas. El Ministro de Relaciones Exteriores de dicho país, David Choquehuanca, señaló que dicho desvío ponía en riesgo la existencia del Desaguadero y del lago Poopó en Bolivia, además de afectar a los derechos humanos de varias poblaciones de la región, agregando que “Perú no puede hacer lo que está haciendo. Tenemos la obligación de representar al país y defender los derechos de los pobladores que pueden ser afectados”, informó en mayo de 2009 una cadena radial peruana.⁵¹

Ese mismo mes de mayo de 2009, la agencia de noticias DPA daba cuenta de las declaraciones del Ministro de Medio Ambiente y Agua de Bolivia, René Orellana, quien señaló: “Hay que ver todas las opciones, incluyendo la posibilidad de presentar un recurso ante órganos internacionales y cortes argumentando la violación de convenios y tratados de aguas transfronterizas que atraviesan un país a otro”.⁵² El ministro Orellana precisó que Perú estaría construyendo un túnel cercano a la frontera con Bolivia, desviando las aguas del río Mauri a una laguna. Explicó que se debe realizar una consulta al Estado afectado antes de iniciar cualquier obra en la cabecera de una cuenca y afecte los caudales de ese país.

En setiembre de 2010, el diario La Razón, editado en La Paz, denunció que el río Mauri sufrió una serie de desviaciones en región peruana de Tacna, lo que disminuyó ostensiblemente el curso de agua en Bolivia. Esto motivó a la embajada peruana en La Paz a emitir un comunicado en el que afirmó: “Perú no ha desviado, desvía o desviará las aguas del curso del Río Maure. La política del Estado

51 Radio Programas del Perú – RPP <http://www.rpp.com.pe/2009-05-28-gobierno-de-bolivia-demanda-a-peru-por-desvio-de-rio-mauri-noticia_184411.html>

52 <<http://www.revistalex.com/bolivia-amenaza-con-juicio-a-peru-por-desvio-de-aguas-de-rio-mauri/>>

peruano es clara y contundente. Se aprovechará las aguas del Maure sólo a través de entendimientos bilaterales formales con Bolivia”.⁵³

Por su lado, la cancillería boliviana expresó en un comunicado: “El Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación estrecha con el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, organizaciones sociales, entre ellos el Directorio de la Cuenca de usuarios de las aguas Desaguadero-Mauri. (DICUADEMA), la Comisión Interinstitucional del Río Mauri, la Embajada de la República del Perú en Bolivia y nuestra Embajada en Perú, viene trabajando y coordinando una serie de acciones respecto a la problemática del Río Mauri, de manera constante y permanente desde el 2006 a la fecha”.⁵⁴

Según la misma fuente, la Cancillería peruana aclaró que el uso de las aguas quedó establecido en un acuerdo binacional: “En aplicación del Plan Global Director del Sistema TDPS, aprobado por los gobiernos del Perú y Bolivia, en el año 2002 se autorizó la utilización, por parte del Perú, hasta un máximo 3,2 m³/seg de agua del río Maure. No obstante este acuerdo, el Perú no utiliza el máximo autorizado por los dos países, ya que el uso actual del agua está muy por debajo de aquel volumen, ubicándose en el orden de los 0.3 m³/seg en el Río Ancoaque, antes de la confluencia que forma el Maure, a más de 70 kilómetros aguas arriba de la línea de la frontera”.

Un diario peruano informó en esos mismos días que los delegados de las cancillerías de ambos países analizaron en La Paz el supuesto desvío en territorio peruano el cauce del río binacional y “refrendaron que no se efectuarán acciones unilaterales en relación al uso de las aguas” del río. Además, se acordó **implementar “sendas estaciones hidrometeorológicas de carácter binacional sobre los ríos Maure-Mauri y Caño, así como para avanzar en un acuerdo de uso sostenible de las aguas”**.⁵⁵

Por otra parte, cabe recordar que como parte del mismo sistema hídrico también se ha registrado conflictos entre Bolivia y Chile. En

53 La Razón, 15 setiembre 2010. Tomado de <<http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia43673.asp>>.

54 Ibid.

55 Diario Peru21, Lima, 21 setiembre 2010. <<http://peru21.pe/noticia/642745/acuerdan-no-alterar-curso-rio-mauri>>. El subrayado es de la misma fuente.

efecto, durante los años 1930, el gobierno chileno comenzó a utilizar los recursos hídricos del río Lauca (río que se origina en el altiplano andino chileno y que luego de cruzar la cordillera desemboca en el Salar de Coipasa) para el regadío agrícola de la zona del valle de Azapa. Ello motivó el reclamo del gobierno boliviano, asegurando que las autoridades trasandinas estarían desviando un río de aguas internacionales. Chile argumentó que no se realizaban desvíos del cauce natural sino que los trabajos se referían a utilización de aguas en las zonas del bofedal de Parinacota, lo que no afectaba al caudal total del Lauca en su paso a Bolivia. El litigio entre ambos países, iniciado en 1939, provocó momentos de gran tensión diplomática hasta los años 1960.⁵⁶

A propósito del valor de la Declaración de Montevideo de 1933, como soft law, que comentamos en la sección I, Cano menciona que “en el caso de su disputa sobre el río Lauca, Bolivia y Chile lejos de negar que sus disposiciones les obliguen, divergieron en la interpretación de las mismas, pero no acerca de su imperio. Ambos gobiernos invocaron cumplirla, y que el otro no lo había hecho. El Consejo de la OEA dejó constancia de que ambos gobiernos habían reconocido la aplicabilidad de la Declaración (sesión del 24 de marzo de 1962)”.⁵⁷

Como se puede apreciar desde hace varias décadas ha habido controversias entre los gobiernos boliviano y peruano (así como entre Chile y Bolivia), en particular sobre las aguas del río Maure-Mauri, lo que ha dado lugar no solo a la conformación de comisiones sino sobre todo a la suscripción de importantes acuerdos, como veremos a continuación.

5.3. Relaciones bilaterales Perú- Bolivia

Reconociendo la importancia de los recursos hídricos vinculados al Lago Titicaca, compartido entre Bolivia y Perú, desde tiempo atrás se establecieron acuerdos entre los dos países, como recuerda

56 <http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_endorreico_Titicaca-Desaguadero-Poop%C3%B3-Salar_de_Coipasa> (24 noviembre 2010).

57 Cano, Guillermo. Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina, op. cit. Pág. 90.

Alberto Ulloa, al hacer referencia a los “Acuerdos Perubolivianos respecto del aprovechamiento de las aguas del Lago Titicaca”.⁵⁸ El esfuerzo más significativo ha sido la constitución de la Autoridad Binacional del Lago Titicaca.

En efecto, ambos países han avanzado en constituir una autoridad binacional para el manejo del sistema TDPS. Dicha autoridad se denomina precisamente Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa, la que usa las siglas ALT. Dicha Autoridad, cuya duración es de carácter indefinido, está definida como una entidad de derecho público internacional, con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero.

Los antecedentes de estos acuerdos pueden rastrearse desde la década de 1950, en que ambos gobiernos acordaron estudiar las posibilidades de aprovechamiento conjunto de las aguas del Lago Titicaca. En la página 8 del *Informe Institucional 2009*, publicado por la ALT se consigna un listado más preciso de los antecedentes que llevaron hasta la constitución de dicha Autoridad:⁵⁹

1955-1957	Se suscribe el Convenio Lago Titicaca
1987	Se crea el condominio Lago Titicaca
1991-1994	Desarrollo del Plan Director Binacional
1994	Aprobación del Plan Director
1996	Creación e inicio efectivo de la ALT
1997	Aprueban Estatutos y Reglamento
2002	Declaración Presidencial del Lago Titicaca
2006	Memorándum Binacional
2007	Declaración conjunta.

Siguiendo ese recuento, Pochat menciona que en julio de 1955 se celebró una Convención preliminar entre Bolivia y Perú para el estudio del aprovechamiento de las aguas del Lago Titicaca.⁶⁰ El 19

58 Ulloa, op. cit. Sección VII del cap. X, numerales 685 a 685 d.

59 <http://www.alt-perubolivia.org/pagina/index.php/transparencia/informe-institucional.html>

60 Pochat, Víctor. Exposición “Las aguas fronterizas y transfronterizas en América Latina y el Caribe” en el I Encuentro Trinacional para la Gestión de las Aguas Fronterizas y

de febrero de 1957, ambos gobiernos resolvieron aprobar “un plan para el estudio económico preliminar del aprovechamiento común de las aguas” del lago sin alterar sustancialmente las condiciones de uso por la otra parte y “tomando en consideración los índices económico o valores intrínsecos del volumen del agua que se derive... para fines industriales, de riego u otro” (artículo I). El mismo documento afirma “el condominio indivisible y exclusivo que ambos países ejercen sobre las aguas del Lago Titicaca” y prevé la creación de una Sub-Comisión Mixta para llevar a cabo los estudios económicos preliminares y sometidos a consideración de la Comisión Mixta Peruano-Boliviana. La implementación de este plan no se efectuó debido a que los documentos no fueron ratificados hasta 1987.⁶¹

Luego de las fuertes pérdidas ocurridas entre los años 1985 y 1986, debido a las inundaciones producidas en el Lago Titicaca, los gobiernos de Perú y Bolivia deciden ratificar la Convención del Lago Titicaca. Ello da pie a la creación del condominio del mencionado lago. Esa idea tendría su fundamento en el desarrollo de nuevos planteamientos en el derecho internacional, como expresa 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”.⁶² Con la ratificación de los documentos citados en el párrafo anterior, el 20 de febrero de 1987, se inició la labor de las secciones nacionales de la “Sub-Comisión Mixta para el desarrollo de la zona de integración del lago Titicaca” (SUBCOMILAGO) para profundizar los estudios, así como para formular el Plan Director Global y la cooperación técnica y financiera internacional.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 023-87-MIPRE del 27 de octubre de 1987, se creó en el Perú el Proyecto Espe-

Transfronterizas (Argentina – Brasil – Paraguay), Foz do Iguacu, junio 2007.

61 Tomado de la página 1 del Resumen Ejecutivo del Plan Director Global Binacional, el cual puede verse en:
<<http://www.alt-perubolivia.org/pagina/pdf/plan%20director%20-%20resumen%20ejecutivo.pdf>>.

62 Cano, Guillermo, op. cit., pág. 96.

cial Binacional Lago Titicaca –PELT–, como Proyecto de interés nacional y como órgano adscrito al Instituto Nacional de Desarrollo –INADE–, el cual fue calificado como Proyecto Binacional mediante Decreto Supremo Nro. 008-90-RE, siendo responsable del estudio, manejo y aprovechamiento integral de los recursos del lago Titicaca, en el marco de los convenios transfronterizos vigentes.⁶³

La creación propiamente dicha de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT) data de 1992. En el marco de la IV reunión ordinaria de la Sub-Comisión Mixta Peruano Boliviana para el Desarrollo de la Zona de Integración del Lago Titicaca (SUBCOMILAGO), celebrada en Lima, el 27 de noviembre de 1992. Ambas delegaciones acordaron entonces la creación de una entidad Peruano-Boliviana encargada de llevar adelante el Plan Director Binacional del Sistema Titicaca-Desaguadero-Poopó y Salar de Coipasa (TDPS), lo cual se formalizó mediante el intercambio de Notas de los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países el 12 de diciembre del mismo año.

Un nuevo intercambio de Notas Reversales, el 18 de mayo de 1993, dio inicio al funcionamiento de la ALT, la cual rige sus actividades y su organización según su propio Estatuto. En junio de 1993 Bolivia y Perú firmaron un acuerdo (Plan director global binacional de protección-prevención de inundaciones y aprovechamiento de los recursos hídricos del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y salar de Coipasa) por el cual se decidió promover y conducir las acciones, programas y proyectos, dictar las normas de ordenamiento, manejo, control y protección de la cuenca del sistema hídrico TDPS.⁶⁴

63 Marco legal e institucional en la gestión de los sistemas acuíferos transfronterizos en las Américas. Montevideo/Washington D.C., Programa Hidrológico Internacional (PHI) de la Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por el Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS) de la OEA. Pág. 67.

64 Marco legal e institucional en la gestión de los sistemas acuíferos transfronterizos en las Américas, op. cit., pág. 46.

El 29 de mayo de 1996 los gobiernos de Bolivia y Perú aprobaron el Estatuto y el Reglamento de Manejo Económico y Financiero de la ALT. Ese acuerdo fue ratificado en Perú mediante la Resolución Legislativa N° 26873 (de 10 de noviembre de 1997) y por Bolivia mediante la Ley N° 1972 (de 30 de abril de 1999).

De acuerdo a los instrumentos binacionales mencionados, la Autoridad Binacional quedó constituida como una entidad de Derecho Internacional Público, con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero, teniendo su sede en la ciudad de La Paz. La ALT depende funcional y políticamente de los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Bolivia, quienes son su máxima autoridad política. El Presidente de la ALT reporta directamente a los Cancilleres de ambos países, atiende y cumple las disposiciones políticas conjuntas de estos. El Presidente Ejecutivo es de nacionalidad peruana.⁶⁵

De manera complementaria, el 4 de agosto de 2004, durante el mandato de los Presidentes Carlos Mesa y Alejandro Toledo, se celebró el Tratado General de Integración, Cooperación Económica y Social para la Conformación de un Mercado Común entre Bolivia y Perú. El artículo 68 de dicho Tratado, en lo relacionado a la cooperación en materia de recursos hídricos (transcrito en la página 11 del *Informe Institucional 2009* de la ALT), estableció:

1. Las Partes perfeccionarán el inventario, evaluación y diagnóstico de recursos hídricos cuyos estudios se encuentren aprobados en el marco del Plan Director de la Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT) y de otros organismos internacionales de cooperación.
2. Las partes acuerdan fortalecer la Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT) y dotarla de los recursos necesarios, promoviendo su desarrollo institucional y capacidad de gestión y propiciando su participación prioritaria en el mantenimiento del equilibrio del ecosistema Titicaca-Desaguadero_Poopó-Salar de Coipasa (TDPS), en el marco de la plena implementación de su Plan Director.

65 <http://www.alt-perubolivia.org/pagina/index.php/quienes-somos/que-es-la-alt.html>

Dos años después, en el Memorándum Binacional suscrito en La Paz el 6 de octubre de 2006 por el Ministro de Relaciones Exteriores y Cultos de Bolivia, David Choquehuanca Céspedes, y el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, José Antonio García Belaúnde, el cual está transcrito en las páginas 9 y 10 del citado *Informe Institucional 2009*, ambos gobiernos determinaron:

- Acordar su intención de ampliar el trabajo de la ALT en lo que respecta al *desarrollo socioeconómico sostenible y al cuidado medioambiental* en el área de su competencia.
- Instruir a la ALT para que realice estudios técnicos, con el objeto de evaluar *alternativas de solución a la contaminación* de las zonas del Lago Titicaca, que sufren este problema, priorizando la descontaminación de la Bahía de Cohana en Bolivia, la Bahía de Puno y las Cuencas de los ríos Coata y Ramis en el Perú.
- Instruir a la ALT a perfeccionar el inventario, la evaluación y el diagnóstico de los recursos hídricos compartidos, con miras a mantener el equilibrio del ecosistema del Sistema TDPS, en alcance a lo establecido en el Plan Director Global Binacional, en el marco de la cooperación en materia de recursos hídricos, estipulada en el Art. 68° del “Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social para la Conformación de un Mercado Común entre la República del Perú y la República de Bolivia” (TGI).
- Encomendar a la ALT el levantamiento de la información necesaria a fin de impulsar las acciones establecidas en el TGI *en lo que respecta al aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos* del Sistema Hídrico TDPS, con miras a promover el desarrollo sostenible de la acuicultura, a través del desarrollo de programas de cooperación técnica pesquera y acuícola.
- Trabajar de manera conjunta con la ALT para identificar fuentes de cooperación internacional que coadyuven con sus labores y a la consolidación de su capacidad de gestión.
- Comunicar al Presidente Ejecutivo de la ALT que acordaron efectuar una auditoría binacional a los diez años de gestión de

la ALT, la que será debida y oportunamente coordinada a través de sus Cancillerías, contralorías nacionales y otras instituciones competentes.

- Destacar los alcances del Memorándum de Entendimiento, suscrito entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y la ALT, entre los que se encuentra la búsqueda conjunta y sostenida de alternativas de desarrollo en un marco de integración y de cooperación técnica y financiera.⁶⁶

El 1 de agosto de 2007, en una reunión sostenida en Lima, los presidentes Evo Morales, de Bolivia, y Alan García, de Perú, suscribieron una Declaración Conjunta, en cuyo punto cuarto se puede leer lo siguiente: “Reiteraron su compromiso con los objetivos y metas de la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa (ALT), establecidos en sus documentos constitutivos y, ratificaron los mandatos del Memorándum de Entendimiento del 6 de octubre de 2006, suscrito por los cancilleres de ambos países. Asimismo, instruyeron a sus cancilleres, a redoblar esfuerzos para plasmar la nueva visión propuesta para la ALT, la cual enfatiza el desarrollo sostenible circunlacustre y recomendaron que a la brevedad posible, se realice la IIIra. Reunión de las Comisiones Nacionales de la ALT”.⁶⁷

Retomando el tema de las discrepancias entre ambos países respecto al uso de las aguas del río Maure-Mauri, resulta pertinente mencionar que entre 2006 y 2008 se realizaron estudios coordinados por la Cancillería boliviana respecto a la problemática del Río Mauri, los cuales fueron presentados al Gobierno del Perú. “Los resultados de los estudios dieron origen a la organización de reuniones interinstitucionales con los actores nacionales mencionados con el objetivo de reactivar la Comisión Técnica Binacional de los Ríos Mauri-Maure, conformada por las delegaciones de Bolivia y Perú”, según precisó un comunicado del Ministerio boliviano de exteriores. El tema fue abordado por los cancilleres de Bolivia y de Perú, en

66 <<http://www.alt-perubolivia.org/pagina/index.php/transparencia/informe-institucional.html>> Los subrayados son de la fuente.

67 Tomado también del Informe Institucional 2009. Pág. 12.

2009, ocasión en la que ambas autoridades “acordaron dar prioridad a la temática, reactivar la Comisión Binacional Técnica y alcanzar una solución para beneficio de ambos países”, según un boletín entregado por la cancillería de La Paz.⁶⁸

En setiembre de 2009 se desarrolló la Quinta reunión de la Comisión Técnica Binacional del Río Maure-Mauri, en Tacna. En esa ocasión las delegaciones técnicas de ambos países realizaron una visita conjunta al curso alto del río Maure, en la que se verificó la infraestructura que el Proyecto Especial Tacna (PET) del Perú ha realizado a fin de utilizar el caudal del río Maure. En esta reunión se determinó constituir una subcomisión técnica conjunta con la tarea de elaborar un modelo matemático del Río Maure-Mauri, basado en la compatibilización e integración de la información oficial existente en ambos países y permitirá apoyar a ambas cancillerías en la toma de decisiones sobre el manejo binacional de los recursos hídricos de la cuenca, destacó un comunicado de la cancillería de Bolivia. El citado documento agregó que el 21 de setiembre tendría lugar la sexta reunión de la citada Comisión Técnica Binacional en La Paz “previa a la visita In Situ al curso bajo del Río Mauri, con la finalidad de definir una agenda de trabajo intensa para finalizar los trabajos técnicos hasta fin de año, definir la instalación de una estación hidrométrica binacional sobre el Río Mauri en la frontera común y avanzar en la determinación de los caudales que le corresponden a cada país”.⁶⁹

5.4. La Autoridad Binacional del Lago Titicaca

Como se ha mencionado, la Autoridad Binacional del Lago Titicaca quedó constituida como una entidad de Derecho Internacional Público, con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero, cuya sede se ubica en la ciudad de La Paz.

68 Tomado de <<http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia43673.asp>>.

69 Ibid.

El área geográfica de competencia de la ALT es el conjunto de las cuencas del Sistema Hídrico TDPS, que integra el Plan Director. El objetivo general de la ALT es promover y conducir las acciones, programas y proyectos; y dictar y hacer cumplir las normas de ordenamiento, manejo, control y protección en la gestión del agua, del Sistema Hídrico Titicaca – Desaguadero – Poopó – Salar de Coipasa, en el marco del Plan Director Global Binacional del Sistema Hídrico TDPS.

En los instrumentos internacionales mencionados se hace un listado de veinte funciones de la ALT, las que se señala como las principales. De ellas podemos mencionar como las más importantes las siguientes:

- Velar por el adecuado cumplimiento del Plan Director.
- Impulsar el desarrollo sostenible del Sistema Hídrico TDPS, poniendo en ejecución las conclusiones globales y específicas del Plan Director, basado fundamentalmente en las Obras de Regulación de las Aguas de la Cuenca del Lago Titicaca.
- Ejercer la autoridad sobre los recursos hídricos e hidrobiológicos de connotación binacional del Sistema Hídrico TDPS, estableciendo las normas y reglas de operación y recomendando las medidas a adoptar en épocas de eventos extremos (sequías, inundaciones).
- Asegurar el mantenimiento, continuidad y utilización de los Sistemas de Información (banco de datos, red hidrometeorológica) y modelos matemáticos, incorporados en el Plan Director.
- Cautelar y coordinar, en lo que incida o afecte la dinámica del Sistema Hídrico TDPS, que las principales actividades, proyectos y acciones pertinentes o eventuales, actuales o futuras, nacionales o binacionales, públicas o privadas, guarden coherencia, compatibilidad y armonía con lo establecido en el Plan Director.
- Promover y gestionar ante los órganos ejecutivos y financieros, nacionales, extranjeros o multinacionales, públicos y privados, las distintas actividades y proyectos definidos en el Plan Director, a fin de lograr su implementación.

- Promover, supervisar y conducir la ejecución de proyectos y obras binacionales, a título de dueño de obra.
- Conducir el mejoramiento y actualización del Plan Director, mediante la priorización, planificación y realización de nuevos proyectos, actividades y acciones, de nivel binacional o nacional.
- Estudiar y analizar instrumentos de armonización legal y reglamentaria de las normas nacionales en relación a la gestión de recursos hídricos e hidrobiológicos del Sistema Hídrico TDPS, con las pautas fijadas en el Plan Director, proponiendo los instrumentos legales y administrativos adecuados.
- Apoyar y promover la preservación, recuperación, protección y conservación de los ecosistemas naturales, de acuerdo al Plan Director, tendiendo a mantener y mejorar la sustentabilidad ambiental del Sistema Hídrico TDPS. Establecer normas de calidad de aguas. Promover tecnologías de uso racional de los Recursos Naturales.
- Administrar los Programas y Operar y Mantener las Obras de carácter binacional, o encargarlas a una entidad pública o privada, supervisando que esté asegurado el uso equilibrado de los recursos hídricos e hidrobiológicos y el logro del efecto deseado en cuanto a la protección contra las inundaciones y sequías.
- Establecer pautas de aprovechamiento y manejo del recurso hídrico e hidrobiológico, en concordancia con el Plan Director, mientras no se legisle al respecto.
- Conocer, proponer opciones de solución y resolver en primera instancia los aspectos de carácter binacional o interpretaciones que puedan surgir al Plan Director y/o sus aplicaciones y elevarlos a los Ministerios de Relaciones Exteriores, en caso de disconformidad a lo resuelto por la ALT, acompañando las opciones de solución. Los costos que demanden la aplicación del presente acápite serán cubiertos por los interesados de acuerdo a lo que determine previamente la ALT.

- Mantener una permanente información y difusión del Plan Director, así como de las actividades referidas al mismo.

A lo largo de las últimas páginas se ha mencionado reiteradamente al Plan Director Global Binacional de Protección-Prevención de Inundaciones y aprovechamiento de los recursos del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Lago Salar de Coipasa (Sistema TDPS). Este es un instrumento para lograr el aprovechamiento racional e integral de los recursos hídricos e hidrobiológicos, del sistema T.D.P.S, orientado a posibilitar el desarrollo del Altiplano Peruano-Boliviano, y debe estar íntimamente ligado a las acciones de política económica más conveniente para esta región.⁷⁰

Para los efectos del manejo de las estrategias de ejecución, en el Plan Director Global se ha visto por conveniente dividir el sistema en áreas homogéneas:

- Cuencas de los afluentes del lago Titicaca,
- Lago Titicaca,
- Cuenca del río Desaguadero,
- Cuenca del lago Uru-Uru, laguna Soledad y zonas ribereñas.

El objetivo principal del Plan Global Binacional se orienta al manejo y aprovechamiento de los recursos hídricos e hidrobiológicos del sistema TDPS, sin afectar negativamente la ecología de la región; este objetivo debe enmarcarse en los planes de desarrollo económico regional de ambos países. De una forma particular los objetivos del Plan tenderán a formular directrices que solucionen o minimicen la problemática regional de sequías e inundaciones, que se presentan en el sistema TDPS asociadas a eventos climatológicos extremos, y a contemplar así mismo soluciones para aliviar los problemas causados en la agricultura local por heladas y el granizo. Las líneas de actuación requerirán el establecimiento de planes de ordenación de recursos, proyectos, programas específicos, medidas administrativas, evaluación de impactos y corrección de los mismos,

70 Tomado de <<http://www.alt-perubolivia.org/pagina/index.php/plan-director.html>>. El resumen ejecutivo del Plan puede verse en <<http://www.alt-perubolivia.org/pagina/pdf/plan%20director%20-%20resumen%20ejecutivo.pdf>>.

en caso de ser negativos. Los programas, proyectos y acciones que se propongan considerarán alternativas de control, de reparto y de manejo de las aguas, bajo las siguientes características:

- Ser equilibradas y aceptables por ambos países;
- Ser satisfactorias dentro del marco de la política y de la práctica de integración entre ambos países;
- Estar dirigidas por la preocupación de mantener y mejorar los equilibrios necesarios por la preservación a largo plazo de los recursos naturales y de sus ecosistemas.

En cuanto al régimen económico-financiero de la ALT se ha establecido que, como entidad jurídica de Derecho Internacional Público, se regirá por su propio régimen económico-financiero y de contrataciones, precisándose que el Estatuto y su Reglamento de Finanzas establecerán las condiciones y modalidades de obtención, utilización y cesión de sus recursos y bienes.

Los recursos financieros de la Autoridad procede de sus ingresos propios, de la asignación específica en los presupuestos nacionales a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores y/o de las entidades nacionales pertinentes, de operaciones de crédito interno o externo y de convenios celebrados con instituciones nacionales y/o extranjeras, y de otras fuentes que puedan establecerse en el futuro.

Adicionalmente, se estableció que los costos de funcionamiento de la Autoridad Binacional serán asumidos en partes iguales por el Perú y Bolivia, cuyo monto será determinado por ambos gobiernos.

Por último, los costos de las inversiones, amortización y mantenimiento de los proyectos de carácter binacional que corresponden a cada país, serán acordados en cada caso. Perú o Bolivia, según corresponda, asumirán directamente el financiamiento que demande la ejecución de proyectos de ámbito y beneficios netamente nacionales.

La *Memoria Anual 2008* de la ALT constituye una valiosa herramienta para mostrar los avances que en materia de coopera-

ción bilateral ha tenido esta instancia.⁷¹ Aunque esta es la última Memoria publicada, dicho documento da cuenta de las acciones realizadas en distintos aspectos a lo largo del mencionado año 2008: funcionamiento de la propia ALT, dragado del río Desaguadero, descontaminación (cosecha de lenteja de agua en la Bahía de Puno y en la Bahía de Cohana), desarrollo hidrobiológico, gestión ambiental, desarrollo socioeconómico sostenible (producción agropecuaria de riberas y lucha contra la desertificación), gestión de recursos hídricos (inventario de recursos hídricos, evaluación y diagnóstico de uso de recursos hídricos, fortalecimiento en gestión de recursos hídricos), así como de la gestión financiera y presupuestal de la ALT.

La organización interna de la ALT merecería desarrollarse. Sin embargo, en ninguno de los documentos revisados ni en su sitio web se encuentra una descripción de su organización. Por ello, a pesar de que en los últimos diez años en ambos países se han producido importantes modificaciones, tanto en la legislación como en lo relacionado a los órganos vinculados a la gestión del agua, incluimos el organigrama de preparado por Eduardo Mestre en su presentación de setiembre de 2010.⁷²

5.5. La Declaración de Ilo de 2010

Las tensiones generadas en torno a las denuncias en Bolivia por el aprovechamiento unilateral por parte del Perú de las aguas del río Maure llevaron a que los presidentes de ambos países suscribieran una declaración conjunta, conocida como la Declaración de Ilo, por haberse acordado en la ciudad peruana de Ilo, el 19 de octubre de 2010. Dicho documento recoge el Protocolo Complementario y Ampliatorio a los Convenios de Ilo y otros acuerdos binacionales, incluyendo el Memorándum de Entendimiento firmado en la víspera por los Cancilleres y Ministros de Defensa de ambos países.

71 Puede verse en: <<http://www.alt-perubolivia.org/pagina/index.php/transparencia/memoria-anual.html>>.

72 Mestre, Eduardo. Análisis y prospectiva de la gestión integrada en cuencas transfronterizas con estrés hídrico. Exposición en el Segundo Coloquio Internacional Cuencas Sustentables, op. cit.

La importancia que reviste dicha Declaración no se limita solo al tema de la discrepancia respecto del uso de las aguas del río Maure-Mauri, sino que van más allá. En efecto, dicha Declaración retomó un acuerdo de inicios de la década de 1990, por el cual Perú brindaba a Bolivia un acceso no soberano al Océano Pacífico, precisamente por la ciudad costeña de Ilo, así como reconocía a favor de Bolivia una zona franca industrial. Tal acuerdo, firmado por los presidentes Fujimori, del Perú, y Paz Zamora, de Bolivia, sin embargo no se había ejecutado.

Conforme informó la prensa boliviana “Las innovaciones a los acuerdos de Ilo buscan enmendar algunos obstáculos que desalentaron la inversión privada boliviana anteriormente y ofrecen hoy una nueva oportunidad. Se reitera el acceso al puerto de Ilo mediante un punto permanente de atraque. Para lograr su modernización es necesario dotarlo de una mejor administración, que permita un uso competitivo de esas facilidades”.⁷³

Por medio de la Declaración de Ilo, el Perú “ha conferido, renovado y ampliado a favor de Bolivia una zona franca industrial y económica especial (ZOFIE) por 99 años y una zona franca turística (MarBolivia) también por 99 años”, estableciendo, entre otros compromisos: el acceso permanente al Océano Pacífico a través del Puerto de Ilo, el acceso permanente a un punto de atraque en el Puerto de Ilo, y la ampliación de la zona franca industrial a una zona económica especial, denominada ZOFIE, por 99 años, así como de una zona franca turística (ZFT), también por 99 años, en las cuales las inversiones de capitales bolivianos gozarán de los mismos derechos que las inversiones peruanas y estarán plenamente garantizadas.

Pero la Declaración de Ilo se ocupa también, en varios párrafos, del tema de las aguas del Sistema Hidrográfico TDPS e incluso, con cierto detalle, del delicado tema del uso de las aguas del río Maure. Transcribimos a continuación las partes pertinentes de dicha Declaración, que fue firmada por los presidentes Evo Morales, de Bolivia, y Alan García, del Perú:

73 Diario La Razón, 24 octubre de 2010: <<http://www.la-razon.com/version.php?ArticleId=120043&EditionId=2324>>.

- La reafirmación del régimen jurídico del condominio de las aguas del Lago Titicaca, así como los acuerdos bilaterales en el ámbito de la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT) y la obligación que compromete a ambos Estados para aprovechar el uso de dichos recursos única y exclusivamente en función de acuerdos y decisiones bilaterales y dentro de las políticas de preservación del medio ambiente, con la finalidad de asegurar un desarrollo local sustentable y excluyendo todo aprovechamiento o desvío unilateral de sus aguas.
- La reafirmación de que ni Bolivia ni Perú, en ningún caso, harán uso unilateral de las aguas de los ríos internacionales de curso contiguo o sucesivo que comparten, en pleno y riguroso cumplimiento de los tratados bilaterales vigentes y el derecho internacional.
- La decisión de actualizar y modernizar los instrumentos de gestión institucional de la ALT, incluyendo su Estatuto Orgánico y adecuar el Plan Global Director a las nuevas realidades económicas, ambientales y sociales del sistema TDPS, así como a las necesidades y requerimientos de sus poblaciones, el establecimiento de un Grupo Binacional Ad Hoc de Gestión de la ALT, que en un plazo de 120 días a partir de la firma de la presente Declaración, presentará una propuesta a los Cancilleres sobre la nueva estructura institucional de la ALT, su Estatuto Orgánico, así como lineamientos programáticos de un nuevo Plan Global Director a las nuevas realidades económicas, ambientales y sociales del sistema TDPS, y a las necesidades y requerimientos de sus poblaciones.
- La decisión de refrendar el acuerdo existente para que no se efectúen acciones ni proyectos unilaterales en relación al uso y aprovechamiento de las aguas del río Mauri-Maure y reafirmar su voluntad política de concertar un acuerdo bilateral de uso equitativo y sostenible de sus aguas, en beneficio mutuo de los pueblos asentados a ambos lados de la frontera boliviana-peruana, el mismo que deberá estar concluido en un plazo

máximo de seis meses a partir de la firma de la presente Acta. Asimismo, deciden sustituir las estaciones existentes en los ríos Mauri–Maure y Caño por estaciones hidrométricas automáticas, instaladas en el citado río en la estación Frontera en territorio peruano y la estación Caño en territorio boliviano elevándolas a la categoría de “Binacional” con el objetivo de informatizar e integrar información hidrometeorológica.

- La Declaración de Ilo se refiere también al caso del río Suches, el cual no solo es compartido entre Bolivia y Perú sino que en una extensión de más de 90 kilómetros forma la frontera entre ambos países. En esa zona, a lo largo del año 2010 se ha denunciado serios problemas de contaminación debido a la presencia de mineros informales en ambos lados de la frontera. En forma preocupante, en marzo de 2010 se denunció el desvío de las aguas de dicho río en un tramo por los mineros informales para el aprovechamiento ilegal de oro, afectando también la línea fronteriza. Por ello, resulta pertinente la inclusión como uno de los acuerdos en la Declaración de Ilo de este tema, por la cual ambos presidentes se comprometieron a:
- La declaratoria de la cuenca del Río Suches como “Zona Crítica de Daño Ambiental de Prioridad Binacional” e instruyen a sus Ministros competentes aplicar medidas que permitan corregir los daños ambientales originados por la actividad minera y el encargo a sus autoridades competentes la formulación de un “Plan Maestro para la Gestión Sustentable de la Cuenca del Río Suches”, sobre la base de los Términos de Referencia que presente el Grupo Técnico de Trabajo creado para dicho fin.

Aunque la Declaración ha señalado fechas precisas para el cumplimiento de varios de sus acuerdos, se desconoce el avance que hayan tenido esos encargos, como es el caso del establecimiento de un Grupo Binacional Ad Hoc de Gestión de la ALT, al cual se le otorgó un plazo de 120 días para presentar una propuesta sobre la nueva estructura institucional de la ALT.

La Declaración de Ilo mereció muy poca atención de la prensa y de la opinión pública. Sin embargo, entre las pocas voces autorizadas que se ocuparon del tema, destaca la del embajador Alejandro Deustua, quien hizo un análisis crítico del mismo, destacando algunas inconsistencias. Así en el editorial del boletín electrónico *Contexto*, titulado “Ilo: los problemas de una Declaración pragmática”, fechado el 22 de octubre de 2010, se refiere en general al poco cuidado en el tratamiento del problema de la mediterraneidad de Bolivia. En su opinión se ha intentado la reaproximación al gobierno boliviano ampliando “sin los resguardos necesarios las facilidades de las zonas francas industrial y turística boliviana en el Pacífico peruano en un contexto vecinal sensible”. El embajador Deustua menciona varios errores jurídicos en la Declaración, entre ellos el no haberse establecido en la misma “la capacidad jurídica del Estado [peruano] en la cabecera de los ríos de curso sucesivo de hacer uso del recurso hídrico sin afectar el uso del Estado que no lo está, entre otros asuntos”.⁷⁴

Como corolario de su análisis, Deustua sostiene que “Más allá de la voluntad pragmática de llegar a una aproximación rápida e incondicional con el gobierno boliviano, estos asuntos deben ser rápidamente enmarcados en la ley peruana correspondiente. Ello es jurídicamente indispensable y estratégicamente realista para evitar un desborde de expectativas...”

5.6. Reflexiones finales sobre el tratamiento del Sistema TDPS

Conforme hemos visto, a pesar de los problemas anotados en las páginas anteriores respecto del uso de las aguas del Sistema Hidrográfico TDPS, la experiencia de la Autoridad Binacional del Lago Titicaca parece ser de las experiencias más desarrolladas y que ha aportado significativamente a establecer un uso equilibrado de las aguas transfronterizas compartidas. Más aún, como se ha podido apreciar, los esfuerzos de la ALT no se limitan al uso del agua, sino

74 Tomado de: <<http://www.contexto.org/docs/2010/edit56.html>>

que se enmarcan en el aprovechamiento compartido de los recursos de la cuenca.

No deja de ser significativo que el ámbito de la ALT no sea solamente el Lago Titicaca ni algunos de los ríos de curso sucesivo que lo integran, sino que el referido ámbito se refiere al “Sistema Hidrográfico TDPS” que, como hemos visto, incluye extensas áreas, cuencas y subcuencas: la del Titicaca, del río Desaguadero, del Lago Poopó y del Salar de Coipasa.

Es por ello que numerosos autores señalan a la ALT como una de las experiencias más avanzadas en América del Sur. Así, por ejemplo Carmen Maganda destaca que “Un caso que demuestra la eficacia de la cooperación, según el programa UNESCO, es la cooperación entre Bolivia y Perú por el manejo del Lago Titicaca mediante la creación de una autoridad autónoma del agua”.⁷⁵

En los conflictos y reclamos que de la parte boliviana se ha revisado destaca permanentemente la invocación de la falta de respeto del principio del uso equitativo del agua. Es por ello que, como mencionamos en la sección II de este documento, estimamos que las consideraciones que tomó el caso del conflicto que enfrentó a Francia y España por el uso de las aguas del Lago Lanós parecen especialmente pertinentes a esta experiencia, en lo que respecta a la aplicación del principio del uso equitativo y razonable del agua. Por tal razón, hemos optado por reproducir los antecedentes que Alejandro Iza menciona sobre esta disputa internacional, así como sus comentarios respecto del fallo del Tribunal arbitral al cual se sometió la diferencia.⁷⁶

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

75 Maganda, Carmen. ¿Agua dividida, agua compartida? Acuíferos transfronterizos en Sudamérica, una aproximación. Estudios Políticos, 32, op. cit. pág. 176.

76 Iza, Alejandro. Responsabilidad de los Estados en los Cursos de Agua Transfronterizos. Centro de Derecho Ambiental, Unión Mundial para la Naturaleza, 2004.

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. España se opuso a esos planes por considerar que la derivación de aguas en territorio francés podría causarle un grave perjuicio y denunció la excesiva libertad de acción de Francia, lo que consideraba inconsistente con el derecho internacional.

Queremos destacar tres de las consideraciones que hace Iza respecto del fallo del Tribunal Arbitral que resolvió esta controversia, transcribiéndolas literalmente:

- 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 buena vecindad, pero sin mencionar una violación por parte de Francia a dicho principio.
- 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.⁷⁷ 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.

77 Hay aquí un evidente error. Debe referirse en este caso a la obligación del Estado ubicado aguas arriba a examinar los planes propuestos por el Estado aguas abajo.

Asimismo, se ha objetado reiteradamente el incumplimiento de otros principios, como el de la obligación de informar y consultar en aquellos casos en los cuales una actividad puede causar un daño mayor a los intereses de otro Estado, así como el incumplimiento del principio asociado, la obligación general de cooperar.

Respecto de la obligación de notificar y de consultar a los Estados corribereños, parece también pertinente reiterar la afirmación de Pastor Ridruejo acerca de que la misma no implica que se tenga que asociar a los demás ribereños en el proyecto ni en la discusión del mismo. El mismo autor agrega que “Por otra parte, tampoco es necesario obtener el consentimiento de éstos, pues ello equivaldría a afirmar en su favor un derecho de veto. Así lo reconoció el Tribunal Arbitral en el caso del lago Lanós”.⁷⁸

Complementando la idea anterior, que fluye del fallo del Tribunal en el caso del Lago Lanós, puede considerarse lo que dice Cano respecto de los usos consuntivos del agua de un río, lo cual resulta de particular interés para el caso del uso de las aguas del Sistema TDPS:

“He dicho recién que un Estado que hace usos consuntivos debe consultar y necesita el consentimiento de sus corribereños- Pero ello envuelve también que éstos no pueden rehusarlo arbitrariamente, postergando *sine die* el aprovechamiento consuntivo que pueda hacer el primero. (...) Esa distribución puede ser geográfica o cronológica o ambas a la vez. Un país puede no tener necesidad o posibilidad de hacer uso consuntivo actual. Pero ello no le priva del derecho a que su cuota en el caudal le sea reservada para el momento oportuno. Y tal reserva, tendría que tener el efecto de que usos hechos en el interin por otros países no precluyeran el suyo, creado derechos contra éste”.⁷⁹

Por último, consideramos que en el caso de las aguas del Sistema Hidrográfico TDPS, tal como ha sido invocado por las autoridades bolivianas, resulta también pertinente la aplicación del principio de protección del ecosistema fluvial. Para ello, resulta pertinente reproducir uno de los comentarios finales que Alejandro

78 Pastor Ridruejo, Curso de Derecho Internacional Público, op. cit. pág. 414.

79 Cano, Guillermo. Op. cit., pág. 33.

Iza hace al analizar el fallo de la Corte Internacional de Justicia en el caso Gabčíkovo-Nagymaros, que Checoslovaquia y Hungría presentaron:⁸⁰

“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, 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.”

6. La cuenca del Puyango-Tumbes

En esta sección del documento nos vamos a referir a la cuenca binacional Puyango-Tumbes. Sin embargo, como se podrá ver más adelante, los proyectos de aprovechamiento conjunto de las aguas de esta cuenca están estrechamente vinculados al de otra cuenca transfronteriza entre Ecuador y Perú, como es la del río Catamayo-Chira. Los planes de aprovechamiento conjunto de ambas cuencas, proyectados hace varias décadas, se vieron afectados por las diferencias limítrofes entre ambos países.

6.1. Descripción de la cuenca

La cuenca del río Puyango-Tumbes se ubica en las provincias de El Oro y Loja en Ecuador (con el nombre de río Puyango, en la cuenca alta) y en el departamento de Tumbes en el Perú (con el nombre de río Tumbes, cuenca baja). Geográficamente, el área de la misma se halla entre las coordenadas 9 530 000 N – 9 615 000 N y 536 000 E – 680 000 E. El río drena un área de aproximadamente 4 800 km², de los cuales cerca del 60%, es decir 2.880 km² de la cuenca colectora se encuentra en Ecuador y el 40%, 1.920 km² en Perú. Este río internacional de curso sucesivo desciende un total de 532 m hasta

80 Iza, op. cit., pág. 14.

el Océano Pacífico, con una longitud de 210 km, medidos a lo largo de su cauce, desde Portovelo hasta su desembocadura en el Océano Pacífico.⁸¹

En el ámbito de la cuenca destacan por su importancia las ciudades de Tumbes en el Perú y las provincias de El Oro y Loja en el Ecuador.

La cuenca de este río transfronterizo está formada, en su cabecera, por numerosas quebradas que discurren principalmente desde la cordillera de Chilla y Cerro Negro en el Ecuador (provincias de El Oro y Loja). Toma el nombre de río Puyango a partir de su confluencia con el río Yaguachi, cerca de Balsas. Siguiendo la dirección occidental por unos 100 km, el río Puyango alcanza la quebrada Cazaderos, para formar el río Tumbes. Gira entonces hacia el Norte unos 80 km hasta llegar al Océano Pacífico cerca de la ciudad de Tumbes.

La cuenca alta del río Puyango-Tumbes, está rodeada por terrenos montañosos con altitudes de alrededor de 3.500 m. En su origen, llamado río Pindo o río Grande, se forma por la confluencia de cuatro tributarios principales: el río Calera, el río Amarillo, el río Luis y el río Ambocas. El río Pindo y sus tributarios tienen una pendiente pronunciada. La mayor parte del río Puyango tiene una pendiente moderada (3 por mil en la cuenca media). Bajando hacia el mar el río forma la llanura del río Tumbes, en donde la pendiente del cauce es inferior al 2 por mil, zona que es frecuentemente inundada, generando ingentes daños a las tierras agrícolas e incluso a la infraestructura.

En la actualidad se utiliza una pequeña porción del potencial hídrico de la cuenca (se estima el mismo en solo el 10%). Sin embargo, el potencial de utilización de las aguas es muy grande, lo que ha dado pie precisamente a la formulación de proyectos binacionales para su aprovechamiento:

81 Instituto Nacional de Desarrollo –INADE-, Proyecto Especial Puyango-Tumbes. Plan de Gestión de la Oferta de Agua en las Cuencas del Ámbito del Proyecto Puyango-Tumbes. Volumen II, elaborado por Asesores Técnicos Asociados –ATA. Lima octubre de 2002. Pág.10.

“Dentro del alcance del río Puyango-Tumbes hay grandes extensiones de tierra regables que incluyen 103.700 ha en el Ecuador desde las planicies de la costa hasta las estribaciones de la cordillera de Marcabellí, de las que sólo 3.000 ha están cultivadas gracias al riego de ríos costeros, mientras que el área restante se utiliza para pastos esporádicos. En el área peruana hay unas 180.000 ha que abarcan la llanura de la costa entre los ríos Tumbes y Zarumilla hasta los tablazos de Talara, entre los extremos geográficos están las quebradas de las cuales se aprovecharán sólo los márgenes hasta las faldas de las sierras. En el área de estudio en suelo peruano sólo 14.500 ha están cultivadas, en su mayor parte a base de riego, estando el resto utilizado para pastos eventuales. El desarrollo potencial de riego del Proyecto Puyango-Tumbes proveerá agua para el cultivo continuo de las zonas que en este momento están en uso para pastos eventuales o sin uso significativo.

El caudal medio anual de toda la cuenca, cerca de su desembocadura en el mar, es de alrededor de 106 m³/s. A la altura de Marcabellí (46% del área de la cuenca) el río tiene un caudal medio anual de 72 m³/s, siendo la masa anual promedio aproximadamente 3.400 millones de m³, de los cuales sólo se aprovecha algo menos del 10 %. Una parte del caudal del río está siendo utilizado para regar algunas zonas en Perú y otro tanto en Ecuador; no llegando a utilizarse en conjunto ni siquiera el 10% de ese total; sin embargo, el río tiene unas posibilidades mucho mayores que no han sido desarrolladas, tanto para riego, como para la generación de energía eléctrica.”⁸²

Sin embargo, los caudales de crecida del río no se conocen con mucha precisión, por la poca posibilidad de hacer aforos en época de crecidas. Las limitaciones para medir el aforo del río están relacionadas con el hecho de que en el lado peruano solamente se hacen mediciones en la estación hidrométrica El Tigre, donde, debido a la erosión y la presencia de depósitos de sedimentos, puede producirse variaciones de la sección.

82 Plan de Gestión de la Oferta de Agua en las Cuencas del Ámbito del Proyecto Puyango-Tumbes, elaborado por Asesores Técnicos Asociados –ATA– para el INADE, Lima, 2002. Págs. 9-10.

Aguas abajo de la mencionada estación El Tigre, el lecho del río se vuelve muy amplio, formando varios brazos, los cuales cambian frecuentemente de ubicación, impidiendo hacer evaluaciones confiables del caudal. En las épocas de avenidas el río Tumbes inunda extensas áreas agrícolas, produciendo fuertes erosiones y definiendo meandros con pérdida del suelo agrícola en las áreas adyacentes a las riberas, redefiniendo su cauce después de la etapa de avenidas. Precisamente por la ocurrencia de las crecidas la ciudad de Tumbes fue inundada por los desbordes del río Tumbes aguas arriba de la ciudad, y por las fuertes lluvias locales durante la ocurrencia de El Niño en el año 1998.

Las quebradas afluentes de la parte baja del río transportan cantidades importantes de sedimentos, formando depósitos aguas arriba de las confluencias, acentuando los desbordes de dichas quebradas.

Pero hay también problemas de contaminación en la cuenca del Puyango-Tumbes. De acuerdo a un informe periodístico difundido por la Agencia Agraria de Noticias de noviembre de 2010, el Ministerio de Agricultura del Perú y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca de Ecuador habían acordado hacer el análisis de la contaminación y tomar acciones en conjunto para poder ver cómo se puede descontaminar la cuenca y controlar los pasivos. En efecto, la Cámara de Comercio e Industria de Tumbes había advertido que en el caudal podría existir polución de residuos de industrias, de desagües e incluso pasivos mineros.⁸³

En la actualidad, el problema de contaminación subsiste y tendría mucha vinculación con la actividad de la minería informal actuando en territorio ecuatoriano. Conforme informó el diario peruano La República del 2 de marzo de 2011, la “gobernación de Tumbes anunció una marcha para el 22 de marzo, en la que exigirán que el presidente ecuatoriano Rafael Correa corrija las actividades artesanales de minería que contaminan el Río Puyango.” Según la nota, la protesta buscaría demandar acciones conjuntas para poder resolver la problemática de contaminación del río binacional Puyango-Tumbes, pues la misma vendría afectando la salud de los

83 <<http://www.agraria.pe/noticias/estudiaran-como-descontaminar-aguas-de-puyango-tumbes>>

pobladores y actividades económicas de la región, toda vez que los campos de cultivo y manglares se verían afectados por la contaminación de los metales pesados, perjudicando a los productos destinados al consumo interno. El diario da cuenta que “En la marcha también participarían pobladores ecuatorianos de Huaquillas, puesto que se ven afectadas 22 mil hectáreas de cultivo”.

En efecto, la actividad minera en el sector peruano no es significativa, aunque se sabe que en la parte alta de la cuenca, específicamente en el distrito de Portovelo–Zaruma, esta actividad está afectando severamente a los ecosistemas acuáticos. En este lugar, alrededor de la confluencia de los ríos Calera y Amarillo, la minería y su procesamiento está causando problemas medioambientales que incluyen deforestación, aumento de erosión y otros impactos. Los problemas más serios están relacionados a la descarga de desechos de procesamiento a los ríos Calera y Amarillo afectando al ecosistema acuático hasta el punto de haber desaparecido las especies acuáticas a una distancia de 20 km aguas abajo de la confluencia de ambos ríos. En el informe de INADE se puede leer que “En temporada seca, los niveles de cianuro en el río Calera exceden los 5 mg/l, concentración altamente tóxica; existen indicios que la extinción total de la vida en algunos tramos del río ha sido causado por descargas de cianuro, mientras que la drástica disminución de la diversidad de la fauna ictiológica aguas abajo es causada por la contaminación por metales pesados”.⁸⁴

6.2 Conflictos limítrofes entre Perú y Ecuador

Más que tensiones entre Perú y Ecuador por el uso de las aguas de la cuenca del Puyango-Tumbes o la del río Catamayo-Chira, hay que mencionar que ambos países mantuvieron durante más de cincuenta años relaciones muy tensas debido a la delimitación territorial, llegando incluso a enfrentamientos armados en más de una ocasión, siendo el último, la llamada Guerra del Cenepa, en 1995. Recién con la suscripción del Acuerdo de Brasilia en octubre de 1998 se puso fin

84 Plan de Gestión de la Oferta de Agua en las Cuencas del Ámbito del Proyecto Puyango-Tumbes, op. cit. pág. 161.

a este desacuerdo, lo cual permitió pasar a implementar los acuerdos respectivos.

El origen del conflicto entre ambos países andinos se ubica en realidad a inicios del siglo XIX, precisamente con la conformación de las nuevas repúblicas, luego de la declaración de independencia de España. En el caso de Perú y Ecuador el conflicto tenía que ver directamente con el control territorial de una zona que comprendía la Cordillera del Cóndor y el río Cenepa. Un conflicto armado en 1941 entre ambas naciones había terminado con la suscripción de un Tratado de Paz en 1942, llamado el Protocolo de Río de Janeiro, en el que intervinieron como garantes Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina. Pero la distinta interpretación que los dos países le dieron a la aplicación del mencionado Tratado al momento de la demarcación (impidiendo la colocación de hitos en 78 kilómetros de los 1.700 km de la frontera), llevó a una situación de conflicto permanente. Mientras Perú afirmaba que la delimitación era un asunto concluido, Ecuador sostenía que precisamente en la zona de la Cordillera del Cóndor el tratado era inaplicable.

Tras una serie de reuniones y negociaciones, inmediatamente después del Conflicto del Cenepa, a inicios de 1995, en la que los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro tuvieron una labor destacada (actuando prácticamente como árbitros, condición acordada por los congresos de ambos países) se llegó a la firma del **Acuerdo de Brasilia**. Dicho Acuerdo fue firmado por los presidentes Alberto Fujimori y Jamil Mahuad, el 26 de octubre de 1998.

Los países garantes (Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina) resolvieron en 1998 que la demarcación de la frontera común seguiría siendo la misma que estableció el tratado de Río de Janeiro de 1942. No obstante ambas naciones debieron hacer algunas concesiones, tras lo cual las distintas interpretaciones quedaron resueltas. Ello permitió que en mayo de 1999 se colocara el último hito en ese tramo de la frontera común.

Esa situación de conflicto latente, mantenido por más de cincuenta años, impidió el avance de proyectos como el Puyango-Tumbes. Al solucionarse la controversia, ambas naciones han

emprendido esfuerzos comunes para lograr, entre otros, el aprovechamiento conjunto de los recursos hídricos transfronterizos.

Como parte del proceso de pacificación y en el marco del Acuerdo de Brasilia, de octubre de 1998, ambos gobiernos aprobaron el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. Uno de los componentes de dicho Acuerdo fue el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza (artículo 4 del Acuerdo Amplio).⁸⁵ Este Acuerdo y el Plan Binacional surgieron como un mecanismo institucional orientado a impulsar y canalizar esfuerzos con el propósito de acelerar el desarrollo de la región fronteriza.

El Plan Binacional es un programa de acción binacional y un organismo de derecho internacional público, cuyo objetivo primordial es elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y norte y nororiente del Perú, e impulsar la integración y la cooperación entre los dos países. A través del Plan, ambos países acordaron realizar proyectos conjuntos en beneficio de la región. Así, el Plan Binacional contempla la ejecución de cuatro programas de acción conjunta para alcanzar el desarrollo integral de la Región Fronteriza, los cuales se citan a continuación:⁸⁶

- Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva
- Busca contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y social en aquellas zonas donde Ecuador y Perú comparten recursos o son de economías complementarias, fortaleciendo el proceso de integración fronteriza entre ambos países. Tiene como primera prioridad al Proyecto Puyango-Tumbes.
- Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en la Región Fronteriza
- Contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y de servicios en las regiones fronterizas de ambos países con

85 El texto completo del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad puede verse en <[http://www.rree.gob.pe/portal/pexterior.nsf/a1da43c3101b2850052571fd00754b60/08b1258216afc23605257798005c5e15/\\$FILE/AcueAmpPE.pdf](http://www.rree.gob.pe/portal/pexterior.nsf/a1da43c3101b2850052571fd00754b60/08b1258216afc23605257798005c5e15/$FILE/AcueAmpPE.pdf)>.

86 <<http://www.planbinacional.gov.ec/interna.php?txtCodInfo=42>>.

obras orientadas a brindar facilidades para el tránsito fronterizo, el desarrollo sostenible de zonas de potencialidad productiva y la construcción de infraestructura física que fomente la interacción local productiva y comercial.

- Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de Infraestructura Social y de Aspectos Ambientales en la Región Fronteriza
- Contribuir al mejoramiento de la infraestructura social y cultural en las regiones fronterizas de ambos países, vía la preparación de programas o el desarrollo de obras en salud, educación, saneamiento y desarrollo urbano, servicios básicos y medio ambiente.
- Programa de Promoción a la Inversión Privada
- Identificar las áreas y oportunidades de inversión en las cuales pueda participar el sector privado, en la ejecución y financiamiento de proyectos, definiendo el marco legal que lo haga factible.

Para concluir este punto del informe, creemos pertinente citar las expresiones del embajador peruano Alejandro Deustua, en el editorial del boletín electrónico *Contexto*, del 4 de junio de 2007, a propósito de una reunión binacional: “Si éste este es un resultado de paz peruano-ecuatoriano en el ámbito geopolítico, en el ámbito de la integración fronteriza el resultado es mayor. En efecto, la ampliación por cinco años del Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo es un logro significativo que consolida los acuerdos de 1998 de los que el Plan Binacional forma parte. Al margen queda la connotación cancelatoria de las declaraciones iniciales del Presidente Correa sobre el mal funcionamiento de la integración fronteriza por ausencia de cooperación externa.”⁸⁷

87 Tomado de: <<http://www.contexto.org/docs/2007/edit470.html>>

6.3. Evolución del Proyecto Puyango-Tumbes

Para el desarrollo de este punto vamos a tomar como referencia principal el trabajo de Jaime Otiniano,⁸⁸ quien fue Director de Estudios y Supervisión Proyecto Especial Binacional Puyango–Tumbes, y el Plan de Gestión de la Oferta de Agua en las Cuencas del Ámbito del Proyecto Puyango-Tumbes, elaborado por Asesores Técnicos Asociados –ATA- para el INADE en 2002.

Los antecedentes de este proyecto de irrigación binacional en realidad pueden rastrearse desde 1890, en que se formuló el Estudio para irrigar ambas márgenes (Ing. Rubén Dávila, que contemplaba irrigar 14.0000 hectáreas), luego en 1908 se elaboraron los Estudios definitivos para irrigar ambas márgenes (a cargo del Ing. N. Clement, planteando irrigar 48.000 hectáreas); en 1915 se presentó los Estudios para irrigar ambas márgenes (Comisión Wheeler-Boggio, 20.000 hectáreas), siguiendo una larga lista de proyectos.⁸⁹

Una fuerte sequía en el sur del Ecuador y norte del Perú, entre 1967 y 1968, determinó que ambos países solicitaran a la ONU el envío de una misión técnica para evaluar los daños producidos por la sequía. La misión concluyó que la sequía era un fenómeno ocasional, por lo que recomendó formalizar un acuerdo entre Perú y Ecuador para el uso de las aguas de las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira (igualmente un río internacional de curso sucesivo, compartido entre ambos países), por considerarlo la alternativa óptima de utilización del recurso para ambos países.

En 1970 Ecuador presentó su posición ante Perú por las gestiones para obtener financiamiento para proyectos de aprovechamiento del río transfronterizo Catamayo Chira. En febrero de 1971 se desarrolló en Quito la Primera Reunión de Técnicos de Perú y Ecuador en la que, entre otros acuerdos, se concluyó que los gobiernos debía adoptar medidas para un pronto aprovechamiento de los

88 Otiniano, Jaime Pedro. Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes – Uso de aguas internacionales. Lima, 2005. Tomado de <http://www.oas.org/dsd/Events/english/PastEvents/Lima/Documents/OTINIANO.pdf> >

89 Véase el Proyecto de Ley Nº 01381-2001-CR, Congreso de la República del Perú

ríos Puyango Tumbes y Catamayo Chira, para lo que era necesario formalizar un acuerdo binacional.

Perú y Ecuador se pusieron de acuerdo para el uso conjunto y armónico de los recursos de los ríos Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, coincidiendo en la conveniencia de encarar coordinadamente su estudio y definición, así como la utilización de sus aguas. Ello dio origen a la celebración del “Convenio Peruano Ecuatoriano para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira”, suscrito en Washington el 27 de setiembre de 1971. El Perú aprobó dicho Convenio mediante el Decreto Ley 19060, de diciembre del mismo año.

En la parte considerativa, el mencionado Convenio Peruano Ecuatoriano para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira invoca el artículo 86 del Acuerdo de Cartagena, en lo relacionado a la acción conjunta de los países miembros “para solucionar los problemas de infraestructura que inciden desfavorablemente sobre el proceso de integración económica”, así como que ambos gobiernos han “reconocido reiteradamente la importancia que revisten los proyectos de aprovechamiento hídrico dentro de los planes y programas para el desarrollo equilibrado de los Departamentos peruanos de Tumbes y Piura y las Provincias ecuatorianas de El Oro y Loja”.

Pero lo más interesante para este trabajo es el último párrafo considerativo del Convenio: “Reconociendo la necesidad de aunar esfuerzos para *la utilización razonable y equitativa de los recursos hídricos de la cuencas* antes mencionadas...” (el subrayado es nuestro). Aquí encontramos recogido expresamente el principio del uso equitativo y razonable, al cual nos hemos referido extensamente en la sección II de este trabajo. Pero, adicionalmente, no puede dejar de señalarse que en esa parte del Convenio se alude a la utilización de las cuencas y no solo de las aguas de dichos ríos internacionales; todo el Convenio, en realidad, está enfocado en el aprovechamiento conjunto de los recursos de la cuenca.

Entre los artículos del Convenio mencionado cabe destacar los siguientes, que hacen mención al aprovechamiento de las aguas de **ambas cuencas**:

Artículo 1°.- Las Partes reconocen recíprocamente la vigencia de las normas de Derecho Internacional para la utilización por cada Parte, dentro de su territorio, de aguas de las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, en razón de sus necesidades y siempre que no cause daño o perjuicio a la otra Parte.

Artículo 2°.- Ambas Partes convienen en desarrollar progresivamente los entendimientos para ejecutar las diferentes formas de colaboración necesarias entre los dos países, destinadas al aprovechamiento de las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, según el grado, las modalidades y el calendario de realizaciones que cada caso requiera.

Artículo 5°.- Los dos países acuerdan igualmente establecer en sus respectivos territorios un programa de ampliación de las redes hidrológicas, meteorológicas y de medición de sedimentos, así como la operación, mantenimiento y procesamiento de datos, de forma coordinada.

Artículo 6°.- Los dos países se comprometen a establecer un programa para la conservación y mejoramiento de las cuencas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, en forma conjunta, realizando los estudios y acciones necesarios a través de la Comisión Mixta creada por el presente Convenio...”.

Más allá de la referencia explícita al Derecho Internacional, en el artículo 1 del Convenio, no pude dejar de mencionarse la invocación que se hace al principio de proteger el curso de agua de daños significativos o sensibles. Asimismo, los principios de informar y consultar en aquellos casos en los cuales una actividad puede causar un daño mayor a los intereses de otro Estado parecen estar recogidos en los artículos 5 y 6, lo mismo que la obligación general de cooperar.

A continuación el Convenio Peruano Ecuatoriano para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira dedica los capítulos II y III para ocuparse respectivamente de las cuencas Catamayo-Chira (artículos 7 a 9) y Puyango-Tumbes (artículos 10 a 13). El capítulo IV y final está dedicado a la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana para

ambas cuencas, que este Convenio creó. Reproduciremos primero los relacionados a la Cuenca Catamayo-Chira.

Artículo 7º.- Las Partes convienen en que, de acuerdo a las informaciones intercambiadas, el caudal del Chira es suficiente para llevar a cabo los respectivos proyectos nacionales en la magnitud y dentro de la prioridad que hasta la fecha han sido programados, por lo que ambos países acuerdan realizarlos en el entendimiento de que su ejecución se sujetará a las normas de uso racional que satisfagan las necesidades sociales y económicas de las poblaciones situadas en las áreas de influencia, tal como ha sido previsto en las respectivas programaciones.

Artículo 8º.- Acuerdan asimismo la adopción de un sistema regular de adecuada información recíproca sobre los proyectos existentes y futuros, así como sobre la utilización actual de las aguas por cada país. Para tales efectos, y en los términos que señala el presente Convenio, las Partes intercambiarán los datos hidrológicos, meteorológicos y cartográficos, así como los estudios de utilización de aguas a través de todas las etapas sucesivas de su elaboración.

Artículo 9º.- De conformidad con las normas enunciadas en el sexto párrafo considerativo del presente Convenio,⁹⁰ y en el caso de que el Ecuador contemple efectuar en la cuenca Catamayo-Chira proyectos para el aprovechamiento de aguas en una magnitud que pudiera, entre otras soluciones, hacer necesaria la realización de obras de adecuación para asegurar el normal funcionamiento de los proyectos programados por el Perú, a solicitud de cualquiera de las Partes, se efectuarán de inmediato reuniones técnicas para que, con un criterio de equidad y cooperación, se adopten las medidas necesarias para garantizar el normal funcionamiento de los proyectos programados por ambos países. Igual norma se aplicará para el caso de que el Perú contemple ejecutar proyectos adicionales a los actualmente programados.

90 El sexto párrafo considerativo del Convenio señala "Reunidos con el objeto de dar forma definitiva y satisfactoria a las recomendaciones propuestas por la Reunión Peruano-Ecuatoriana de Técnicos para el estudio del Aprovechamiento de las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, realizada en Quito en Febrero de 1971".

El principio del uso racional y equitativo de las aguas internacionales aparece claramente recogido en el artículo 7 transcrito, aunque no deja de llamar la atención la relativa libertad o confianza en la disponibilidad de las aguas del río Catamayo-Chira, en el entendido que las aguas del río alcanzarán para cubrir las actuales demandas de agua en ambos lados de la cuenca. En los artículos 8 y 9 del Convenio, en cambio, se recoge el principio de informar, así como la obligación de cooperar entre ambos países.

Como hemos dicho, en los artículos 10 al 13 el Convenio Peruano Ecuatoriano para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira se desarrolla lo referido a la cuenca del río Puyango-Tumbes, los cuales reproducimos in extenso a continuación.

Artículo 10º.- Las Partes realizarán las acciones y obras indispensables para la ejecución del proyecto binacional Puyango-Tumbes, que consiste en el aprovechamiento de, al menos, 50.000 hectáreas en el Ecuador y, al menos, 20.000 hectáreas en el Perú, y otros usos, sin afectar el régimen natural del río Tumbes hasta el límite de las demandas de los actuales usos y el mejoramiento de riego en las tierras de cultivo de ambos países.

Los estudios definitivos comprenderán las posibilidades adicionales en el Ecuador y en el Perú, que, en el caso del Perú, incluirán las 16.000 hectáreas ubicadas en los pequeños valles vecinos al río Tumbes cuya localización será precisada por el Perú, así como también la regulación de riego en las actuales tierras cultivadas de los dos países. En base a dichos estudios definitivos, la Comisión Mixta determinará el área total a irrigarse, que será la que se adopte como definitiva del Proyecto, satisfaciendo prioritariamente a la irrigación de las 70.000 hectáreas primero indicadas. Si las posibilidades adicionales fueran mayores que las necesidades de las 16.000 hectáreas arriba mencionadas, los excedentes serán considerados para el Ecuador y el Perú dentro siempre del espíritu, normas y principios expresados en el párrafo considerativo número 6 del presente Convenio.

Los nuevos aprovechamientos del Puyango-Tumbes que no hayan quedado incluidos en el Proyecto binacional, se podrán veri-

ficar mediante las medidas que la Comisión Mixta recomiende a los dos Gobiernos.

Artículo 11°.- Los dos países se comprometen a dar la más alta prioridad e iniciar de inmediato y continuar ininterrumpidamente todas las acciones necesarias para una pronta ejecución del Proyecto Puyango-Tumbes, mencionado en el artículo 10°, en forma conjunta y con carácter binacional.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Perú y el Ecuador se comprometen a presentar, cuanto antes, una solicitud conjunta ante el Banco Interamericano de Desarrollo u otro organismo internacional de financiamiento, para la realización de los estudios necesarios que incluyan el diseño del proyecto, a fin de obtener un documento apto para respaldar el financiamiento en orden a la ejecución de las obras.

Artículo 12°.- El proyecto Puyango-Tumbes deberá ser afrontado con carácter binacional y tendrá prioridad sobre todo otro proyecto nacional que afecte o quede involucrado dentro del binacional.

Artículo 13°.- Los costos de los estudios y de las obras comunes del Proyecto serán cubiertos por los dos países en proporción a los volúmenes de agua y energía que en definitiva sean entregados a cada país.

Hasta disponer de los estudios definitivos, los dos países cubrirán el costo de esos estudios por partes iguales, debiendo hacerse una primera compensación en proporción a los volúmenes de agua y energía cuya entrega se prevea a cada país, después de que los estudios sean oficialmente aprobados por el Perú y el Ecuador.

De la lectura de los artículos del Convenio transcrito llaman la atención algunos aspectos que diferencian al proyecto Puyango-Tumbes del aprovechamiento de la cuenca del Catamayo-Chira. Se trata en este caso de un proyecto binacional, lo que se establece expresamente en los artículos 10, 11 y 12; el artículo 13 no lo dice pero dispone que los costos serán asumidos en forma conjunta y proporcional.

El segundo elemento es el referido al destino de las aguas, las que se utilizarán preferentemente para la irrigación de al menos

70.000 hectáreas de tierras, así como de ser posible para la mejora de riego en partes de la cuenca, aunque también se menciona la generación de energía en el artículo 13.

Lo tercero, a diferencia de lo acordado para el caso de la cuenca del Catamayo-Chira, tiene que ver con el compromiso de preparar los estudios para gestionar el financiamiento del BID u otro organismo internacional para la realización de los estudios necesarios para el diseño del proyecto. Eso es lo que explicará la demora que comentaremos más adelante.

En base al Convenio Peruano Ecuatoriano para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira en los años siguientes se desarrollaron varios estudios para poder llevar adelante las obras previstas.

Así, entre 1972 y 1974 se desarrolló el Estudio de Prefactibilidad, elaborado por la Subcomisión peruana y ecuatoriana. Se fijó como áreas nuevas de riego sólo las prioritarias (50.000 en Ecuador y 20.000 en Perú). El estudio de factibilidad y los estudios definitivos fueron elaborados en 1976 por la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana, con fondos de un préstamo del BID por 5.2 millones de dólares, para lo cual se contrató al Consorcio Internacional Puyango Tumbes. El referido estudio de factibilidad consideró:⁹¹

- El riego de 141.000 ha de tierras nuevas, de las cuales 71.510 estarían en Ecuador y 63.510 en Perú, además de 6.000 ha ubicadas en la cuenca superior del Ecuador.
- La generación de 521 Mw instalados. sobre la utilización del recurso hídrico.

La Comisión Mixta discutió el Estudio del Consorcio Internacional Puyango Tumbes, generándose discrepancias. En abril de 1978 la Sub Comisión Ecuatoriana formuló observaciones a los resultados del Estudio. Meses después, Ecuador desconoció en la práctica las conclusiones del estudio y planteó el reparto de caudales, entre otras consideraciones. Ese mismo año, el BID, tras una

91 Otiniano, Jaime Pedro. Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes – Uso de aguas internacionales. Op. cit.

postergación de más de un año, dejó sin efecto el desembolso del saldo del préstamo otorgado (sólo se había atendido 2.3 millones de dólares, es decir el 44% del préstamo acordado).

En los años siguientes se produjeron nuevos incidentes fronterizos entre las dos naciones, volviendo a tensarse las relaciones entre ambos países, por lo que recién en octubre de 1985 se firmó el denominado “Acuerdo de Quito”, para viabilizar el Proyecto Puyango-Tumbes. Dicho Acuerdo estableció que:

- El aprovechamiento hídrico del Proyecto se llevará a través de los embalses de Marcabelí y Cazaderos.
- El Embalse de Marcabelí deberá ser diseñado para un volumen total máximo de 1.400 MMC y el embalse de Cazaderos para un volumen total máximo de 3.200 MMC.
- El caudal afluente a Marcabelí deberá repartirse en la proporción de 5/7 para el Ecuador y 2/7 para el Perú: Ecuador dispondrá de 52 m³/seg del caudal regulado en el embalse de Marcabelí para su trasvase a la cuenca del río Arenillas, además 3.7 m³/seg para mejorar el riego en la cuenca aguas arriba de Marcabelí y 2 m³/seg desde el embalse de Cazaderos.

Habiéndose producido observaciones al Estudio del Consorcio Internacional Puyango Tumbes, mencionadas en los párrafos precedentes, las que llevaron a un acuerdo diferente en el Acuerdo de Quito, la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana en 1989 firmó con la CAF el Contrato de Préstamo, para financiar el Estudio de Factibilidad, el mismo que se adjudicó al Consorcio CIMELCO. Las Conclusiones del nuevo Estudio plantearon que:

- Los dos sitios de presa presentan condiciones geológicas-geotécnicas adecuadas para las obras de regulación.
- El costo de la alternativa Marcabelí Cazaderos, en la mejor posibilidad global para ambos países, alcanza los 2.300 millones de dólares, relativamente alto, respecto a la capacidad global de riego (126.000 ha) y su potencia instalada total (261 MW).
- La evaluación económica para la mejor Posibilidad Global Óptima muestra un TIR/E de 9.11%.

Nuevos enfrentamientos fronterizos, en especial el conflicto del Cenepa en 1995, llevaron a dejar de lado esta iniciativa bilateral. Recién con la firma del Acuerdo de Brasilia, en octubre de 1998, se solucionaron definitivamente las diferencias fronterizas. De este modo, se retomó los esfuerzos por el aprovechamiento bilateral de las aguas de las cuencas Catamayo-Chira y Puyango Tumbes.

Al proseguir las discusiones en torno al desarrollo del Proyecto Puyango-Tumbes, considerado prioritario por el Programa Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, se volvió sobre las conclusiones del Estudio de Factibilidad elaborado por el Consorcio CIMELCO. Así, Otiniano opinaba, en mayo de 2005, que “El Proyecto desarrollado hasta la fecha es inviable en las condiciones en que ha sido diseñado, por su elevado costo y su baja rentabilidad. Se considera que el proyecto puede ser atractivo para los dos países si se le redimensiona, sin prefijar los alcances y condiciones técnicas para las obras, definiendo claramente las áreas efectivas que deben y pueden ser regadas, estableciendo los requerimientos de regulación de aguas y optimizando la generación eléctrica.”

En diciembre de 2000 se suscribió con el BID el Convenio para la elaboración del Estudio de Prefactibilidad para Obras Hidrológicas en el río Puyango-Tumbes. El BID contrató directamente para realizar los servicios de la consultoría a la firma Pacific Consultants International – PCI.

Más recientemente, en agosto de 2010, el Ministro de Agricultura del Perú, Adolfo De Córdova, y su similar de Ecuador, Ramón Espinel, suscribieron en Quito el Convenio Binacional Puyango-Tumbes. A través del citado convenio se creó la Unidad de Coordinación Binacional, un paso importante para concretar un proyecto que ampliará la frontera agrícola en 19.550 hectáreas de cultivo.

El Ministro De Córdova Vélez calificó el Proyecto Especial Binacional Puyango-Tumbes como una iniciativa con importancia “histórica y simbólica”, así como de enorme repercusión agrícola y que beneficiará a más de 245 mil personas de ambos países. Agregó que “Desde la represa se construirá un canal de 58 kilómetros para el lado peruano y un canal de 21 kilómetros para el lado de Ecuador.

Este proyecto en su integridad tiene un costo de 296 millones de dólares, de los cuales 86 millones corresponden a las obras binacionales en zona de frontera”.⁹²

A fines de octubre de 2010 los gobiernos peruano y ecuatoriano dieron la buena pro a los Consorcios Fronterizo Construcción y Administración S.A. Hidalgo & Hidalgo y Nippon Koei- Caminosca- Sisa para realizar el estudio de factibilidad de las obras hidrológicas del río Puyango-Tumbes, del diseño definitivo y de la ejecución de obras comunes del Proyecto. En base a ello, en noviembre de 2010 los dos gobiernos firmaron los dos contratos que corresponden al Estudio de Factibilidad de las obras hidrológicas del río Puyango-Tumbes, así como al diseño definitivo y ejecución de las obras comunes del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes (PBPT) y la fiscalización y supervisión de dicho proyecto, conforme daba cuenta el diario oficial El Peruano.⁹³

En declaraciones posteriores recogidas por la Agencia Agraria de Noticias, el actual Ministro de Agricultura del Perú, Rafael Quezada, afirmó que: “El proyecto irrigará 41,500 Has: 22 mil Has del sur ecuatoriano y 15,3 mil Has del norte peruano. Además, se mejorarán 4,250 Has en Perú. En total, unos 245 mil agricultores, principalmente pequeños, serán beneficiados”.⁹⁴

La referida nota informa que el proyecto estima captar 30 metros cúbicos por segundo en la Represa Derivadora de Linda Chara sobre el río Puyango (Ecuador) para luego trasvasar el agua por un túnel de 9 km al río Zarumilla (Perú) y finalmente ser dirigidos por el cauce natural hacia la zona de Palmales, donde se construirá una represa con capacidad para 100 millones de m³. El Proyecto contempla una inversión de US\$ 296 millones, de los que US\$ 86 millones corresponden a obras conjuntas.

92 Diario El Comercio, Lima, 9 de agosto 2010 <<http://elcomercio.pe/economia/620930/noticia-peru-ecuador-firmaron-convenio-binacional-puyango-tumbes>>

93 < <http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia.aspx?key=WLTmldxdMW0=>>.

94 <<http://www.agraria.pe/noticias/estudiaran-como-descontaminar-aguas-de-puyango-tumbes>>

6.4 El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza

El Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes fue creado en el marco del Convenio suscrito entre el Perú y Ecuador en Washington el 27 de setiembre de 1971 para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales de los ríos Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira. Dicho convenio fue aprobado en el Perú mediante Decreto Ley N° 19060, de diciembre de 1971.

Como se ha señalado en el punto 2 de esta misma sección, el Proyecto Puyango-Tumbes está incluido dentro del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza que es un programa de acción binacional.

EL Plan Binacional tiene un carácter amplio, es decir, no está limitado a acciones referidas al aprovechamiento de los recursos hídricos, sino que incluye otros ámbitos. Así, como ha sido también mencionado, el Plan Binacional contempla la ejecución de cuatro programas de acción conjunta para alcanzar el desarrollo integral de la Región Fronteriza:

- Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva
- Busca contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y social en aquellas zonas donde Ecuador y Perú comparten recursos o son de economías complementarias, fortaleciendo el proceso de integración fronteriza entre ambos países. Tiene como primera prioridad al Proyecto Puyango-Tumbes.
- Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en la Región Fronteriza
- Contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y de servicios en las regiones fronterizas de ambos países con obras orientadas a brindar facilidades para el tránsito fronterizo, el desarrollo sostenible de zonas de potencialidad productiva y la construcción de infraestructura física que fomente la interacción local productiva y comercial.

- Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de Infraestructura Social y de Aspectos Ambientales en la Región Fronteriza
- Contribuir al mejoramiento de la infraestructura social y cultural en las regiones fronterizas de ambos países, vía la preparación de programas o el desarrollo de obras en salud, educación, saneamiento y desarrollo urbano, servicios básicos y medio ambiente.
- Programa de Promoción a la Inversión Privada
- Identificar las áreas y oportunidades de inversión en las cuales pueda participar el sector privado, en la ejecución y financiamiento de proyectos, definiendo el marco legal que lo haga factible.

El Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, en su artículo 18 se refiere al Plan Binacional: “Con el propósito de elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y del norte y nor-oriental del Perú, y a fin de impulsar la integración y la cooperación entre los dos países, las Partes acuerdan llevar adelante un *Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza*, que tendrá una duración de diez (10) años y que se ejecutará de conformidad con los lineamientos generales descritos en el presente título.”

El artículo siguiente del Acuerdo Amplio se refiere a la organización del Plan Binacional, estipulando: “Con la finalidad de ordenar la captación de recursos y promover la adecuada ejecución de sus programas y proyectos, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza contará con la siguiente estructura funcional:

- un Directorio Ejecutivo Binacional, que estará integrado por los Capítulos Ecuatoriano y Peruano; y
- un Comité Asesor Internacional.”

Adicionalmente, como parte del Plan Binacional, se ha establecido una Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Peruana. Esta Comisión es una instancia y mecanismo de nivel político y representativo para impulsar, apoyar y coordinar los programas, proyectos y actividades

que generan acercamiento y comunidad de intereses entre el Ecuador y el Perú. Esta Comisión establece las orientaciones generales para la cooperación bilateral, la aplicación del régimen fronterizo y para la buena marcha del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

La Comisión de Vecindad está constituida por una Comisión Nacional Ecuatoriana y por una Comisión Nacional Peruana presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de los dos países y compuestas por representantes de los sectores público y privado de cada país. Los Ministerios de Relaciones Exteriores del Ecuador y del Perú cumplen la función de Secretaría Ejecutiva de cada Comisión Nacional.

Para impulsar el Proyecto Puyango-Tumbes, considerado como proyecto binacional prioritario por los gobiernos de Ecuador y de Perú, se encargó a organismos nacionales de ambos países su ejecución. Así, en el caso de Ecuador, la institución responsable es el Instituto Nacional de Riego –INAR, en coordinación con la Subcomisión Ecuatoriana de la Comisión Mixta para el Aprovechamiento de la Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes.⁹⁵ En Perú, la competencia corresponde al Proyecto Especial Puyango – Tumbes y al Ministerio de Agricultura.

El Proyecto Binacional Especial Puyango-Tumbes dará una cobertura mínima de riego a 22.000 hectáreas en Ecuador y 15.300 hectáreas en Perú, con una inversión total de USD \$ 91.818.564,73; al país [Ecuador] le corresponde aportar el 58,23%; esto es USD \$ 53.452.191,99 para el financiamiento de los Estudios de Factibilidad, Diseño Definitivo y Ejecución de Obras Comunes para el aprovechamiento previstas en la alternativa IV del Proyecto Puyango-Tumbes.⁹⁶

Por la parte peruana, el Proyecto Especial Puyango-Tumbes (PEBPT) es la entidad responsable de desarrollar los estudios y obras correspondientes al sector peruano del Proyecto Binacional de Irrigación Puyango-Tumbes.

95 <<http://www.planbinacional.gov.ec/interna.php?txtCodInfo=51>>.

96 Ibid.

El PEBPT fue inicialmente creado en 1980 por el Decreto Supremo N° 160-80-AA de julio de 1980 como un proyecto especial del ex-Ministerio de Agricultura y Alimentación, al amparo de la Ley N° 19060 que aprobó el Convenio de Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira celebrado entre el Perú y Ecuador en 1971. El dispositivo de creación encargaba además al PEBPT las funciones de órgano ejecutivo de la Sub-Comisión Peruana de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira.

En 1983 el PEBPT fue transferido al INADE (Instituto Nacional de Desarrollo) en aplicación del Decreto Legislativo N° 261 que señalaba al INADE como órgano encargado de la coordinación y conducción de los proyectos especiales de costa, sierra y selva. En 1988 la Ley N° 24793 dispuso la transferencia del PEBPT a la Región Grau. Posteriormente, en 1992, esa transferencia fue revocada al expedirse el Decreto Legislativo N° 25553, disponiendo que el INADE reasumiera la conducción de los diversos proyectos especiales de inversión.

Mediante el Decreto Supremo N° 030-2008-AG se aprobó en 2008 la fusión del INADE en el Ministerio de Agricultura. Por consiguiente, el Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes, como unidad ejecutora, es un órgano desconcentrado del Ministerio de Agricultura.⁹⁷

De acuerdo con el vigente Reglamento de Organización y Funciones (aprobado por Resolución Jefatural de INADE N° 145-2001-INADE-1100, de julio de 2001), el PEBPT es un órgano desconcentrado del INADE que cuenta con autonomía técnica, económica, financiera y administrativa, dentro del marco de la Ley. El artículo 4 de dicha norma lo define como el órgano Ejecutivo y coordinador de la Sub-Comisión Peruana de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana.

La finalidad del Proyecto Especial (artículo 5 de su Reglamento de Organización y Funciones) es la implementación y ejecución de

97 Sitio PEBPT: <http://transparencia.pebpt.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=2>

los acuerdos de la Sub-Comisión Peruana integrante de la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana, así como la formulación de Estudios y/o ejecución de obras orientadas al desarrollo de la irrigación binacional Puyango Tumbes.

Para tener una aproximación al trabajo del PEBPT, vale la pena revisar la apreciación que se hizo del mismo, contenida en el informe preparado para INADE en 2002, relativa a los avances del Proyecto de irrigación en el territorio peruano:⁹⁸

“La evaluación de la capacidad de gestión del PEBPT indica que el PEBPT es una entidad técnicamente sólida, con una buena capacidad de gestión en el sostenimiento de la capacidad agrícola productiva del valle de Tumbes pero relativamente ineficaz en el cumplimiento de [su] finalidad institucional.

(...) En sus casi 22 años de existencia el PEBPT ha cumplido los encargos de la Subcomisión Peruana en relación a los estudios de pre-factibilidad y factibilidad relacionados al Proyecto Binacional aunque no ha podido lograr ningún avance en la implementación física del mismo. Esa falta de avance puede ser explicada, en parte, por la inviabilidad económica de los esquemas hidráulicos acordados por la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana que no permitió obtener el financiamiento requerido. Pero el factor decisivo en esa falta de avance puede haber sido el diferendo limítrofe que mantuvieron el Perú y el Ecuador hasta antes de la firma en 1998 del Acuerdo de Paz de Brasilia y que impidió que ambos países actuaran con la transparencia y confianza necesarias para estudiar esquemas de proyectos menos ambiciosos y realmente viables.”

No obstante, como ha sido dicho al revisar los avances del Proyecto Puyango-Tumbes, en los últimos años se ha producido un significativo progreso. Eso es lo que refleja la información oficial del Proyecto, que da cuenta, aunque con algo de retraso, de la ampliación de la vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, el cual (conforme a lo establecido en el artículo 18 del

98 Plan de Gestión de la Oferta de Agua en las Cuencas del Ámbito del Proyecto Puyango-Tumbes, op. cit., pág. 95.

Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad) tenía una vigencia de 10 años:⁹⁹

“Los Presidentes de Ecuador y Perú el pasado 1ro. de junio del 2008 al revisar los aspectos más relevantes de la agenda bilateral, recibieron informes sobre la buena marcha del Plan Binacional de desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú, y dejaron explícito el convencimiento de que este Organismo es uno de los principales instrumentos para promover y fortalecer las relaciones políticas, sociales, económicas y comerciales entre Ecuador y Perú, por lo que suscribieron la extensión de su plazo de vigencia por cinco años adicionales, computados a partir del año 2009.

En tal sentido, se comprometieron a continuar proveyendo los recursos públicos necesarios en apoyo del Plan Binacional y del Fondo para la Paz y el desarrollo, así como procurar la cooperación internacional para los mismos.”

Cabe resaltar que, como está dicho al final del punto 3 de esta sección, en los últimos dos años se ha conseguido concretar la contratación de los estudios para poder luego pasar a la fase de ejecución propiamente dicha de las obras del Proyecto Puyango-Tumbes.

7. Reflexiones a partir de estas experiencias binacionales

A partir de la revisión de las experiencias de la gestión conjunta entre Perú y Bolivia del Sistema Hidrográfico TDPS y de la Cuenca Binacional Puyango-Tumbes, compartida por Ecuador y Perú, es posible hacer algunas reflexiones.

Tratando de vincular lo revisado en las primeras dos secciones de este documento, resulta pertinente destacar que aunque no hay propiamente en América del Sur un marco legal internacional vinculante, dado que se trata de normas y principios que pueden ser considerados *soft law*, en ambas experiencias analizadas es posible detectar elementos de la normativa internacional que se vienen aplicando. Más aún, y en más de un caso como se ha podido apreciar,

99 <<http://www.planbinacional.gov.ec/interna.php?txtCodInfo=2>>

la referencia a dichos instrumentos internacionales, como la Declaración de Montevideo de 1933 o las Reglas de Helsinki, parecen ser vinculantes para ambos países. Por lo demás, tomando en cuenta la revisión que hace Bosch, luego de revisar el estado de desarrollo de los países de América Latina en materia de aguas, no se ha desarrollado en la legislación nacional de nuestros países un tratamiento específico sobre los hídricos compartidos.¹⁰⁰

En esa misma línea, como se ha podido revisar, los principios que hacen parte del Derecho Fluvial Internacional, pese a las limitaciones de estar aún en construcción, han sido recogidos en ambos casos, enriqueciendo de esta manera la experiencia internacional y ratificando su valor. No obstante, la aplicación a cada caso concreto de esos principios deja siempre espacio para la interpretación y, por ende, para la negociación.

En segundo lugar, como se ha podido conocer al revisar las primeras secciones de este documento, no hay soluciones generales, aplicables a todos los casos, sino que, por el contrario, cada caso de uso de cursos de agua internacionales debe analizarse tomando en cuenta sus peculiaridades o, como dice Pastor Ridruejo, el régimen jurídico aplicable a cada uso o aprovechamiento de cada curso de agua internacional presenta soluciones propias. Ello es precisamente lo que ha dado lugar a la existencia de numerosos acuerdos o convenios bilaterales e incluso multilaterales (cuando el curso de agua es compartido por más de un país).

En ese sentido, la experiencia de los dos casos analizados nos permite afirmar que la celebración de acuerdos bilaterales, sobre todo cuando alcanzan a precisar mecanismos, plazos y otros detalles relativos al aprovechamiento de los cursos de agua internacionales, resulta muy conveniente.

Como un tercer elemento que fluye de la revisión de ambas experiencias de aprovechamiento de cursos de agua internacionales es la referencia a la cuenca hidrográfica y no solo al agua de las cuencas internacionales. En el caso de las relaciones entre Bolivia y

100 Bosch Freire, María Catalina. Consideraciones Sobre el estado de desarrollo jurídico de los países de las Américas en materia de aguas a la Luz de sus respuestas al cuestionario del Programa ISARM, Montevideo, mayo de 2007.

Perú, ha quedado claramente mostrado que las mismas se han orientado hacia el aprovechamiento del Sistema Hidrográfico TDPS, el cual incluye, como se ha mencionado reiteradamente, a las cuencas del Lago Titicaca, Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa. En el caso de Ecuador y Perú, el objeto del Convenio suscrito en 1971 se refiere explícitamente a la cuenca del Catamayo-Chira y la cuenca del Puyango-Tumbes. Debe notarse aquí que en el primer caso, del Sistema TDPS, el Perú es fundamentalmente el país ubicado aguas arriba de la cuenca mientras que en el caso de las cuencas de Catamayo-Chira y Puyango-Tumbes es el país situado aguas abajo. No obstante, insistimos, el Perú ha aceptado el tratamiento de cuencas binacionales o, para ubicarla en forma más precisa en el debate conceptual de los foros internacionales de las últimas décadas, como *cuencas hidrográficas internacionales*.

Adicionalmente, como un cuarto elemento, debemos llamar la atención sobre la importancia de haber precisado en los diferentes instrumentos bilaterales revisados, la existencia de instancias binacionales para encarar las posibles diferencias entre ambos países. En el caso de Ecuador y Perú, luego de solucionadas las diferencias limítrofes, y en el caso de Bolivia con Perú, la vigencia de los mecanismos bilaterales de resolución de controversias y el resultado positivo de tales intervenciones resulta destacable. Por lo demás, como aspectos importantes del funcionamiento de esas instancias binacionales debe señalarse la presencia, como órgano político, de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, lo cual permite afirmar el profesionalismo necesario para el encaramiento de las divergencias.

Como un aspecto complementario al anterior, es necesario remarcar que para que los acuerdos contenidos en los instrumentos y acuerdos binacionales estudiados pudieran haber resultado positivos, el clima de confianza entre ambas partes es decisivo. Tal vez el mejor ejemplo de ello sea el caso de las relaciones entre Ecuador y Perú, pues a pesar de la existencia del Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes que fuera creado en el marco del Convenio suscrito entre el Perú y Ecuador en setiembre de 1971, el mismo sólo pudo mostrar un real avance luego de celebrado el Acuerdo de

Brasilia, en 1998, con el cual se puso punto final a la delimitación y la demarcación de la frontera entre ambos países.

Por último, es posible también relevar la importancia crucial de la información respecto de los usos actuales y potenciales de las aguas por los países que comparten una cuenca hidrográfica. El poder compartir la información respecto de los planes y especialmente de las obras en curso representa una condición para establecer relaciones en base a la confianza y, al mismo tiempo, constituye un elemento que refuerza la confianza entre las mismas partes.

Luego de lo dicho en las líneas anteriores y tomando en cuenta nuevamente ambas experiencias binacionales revisadas, creemos pertinente destacar algunos hechos que resultan preocupantes y que eventualmente podrían llevar a situaciones de tensión entre los países involucrados.

El primero de esos hechos tiene que ver con un tema que hasta hace poco tiempo era relativamente poco atendido en casi todos nuestros países, la contaminación de los cursos de agua. Junto con la creciente conciencia en el mundo y también en nuestro continente de la creciente importancia del agua, de la necesidad de conservarla y del aumento de su demanda, se ha empezado a darle importancia al tema de la calidad del agua. En ese sentido, tal vez lo más destacado sean las actividades de descontaminación de las bahías de Puno y de de Cohana por parte de la Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT), sobre todo en lo relacionado a la recolección de la llamada lenteja verde. Pero, como se ha mencionado en las secciones IV y V del presente documento, en ambas experiencias binacionales se observa problemas de contaminación producidas por el vertido de desagües de centros poblados, así como por actividades industriales y especialmente por actividades mineras informales.

El problema de la contaminación de los cursos de agua y especialmente de los cursos de aguas internacionales no alcanza a tener la respuesta adecuada por parte de los distintos gobiernos involucrados. Observamos en ello un incumplimiento relativamente consentido por nuestros gobernantes del deber de proteger el curso de agua de daños significativos o sensibles, entendido como uno de los principios del Derecho Fluvial internacional. Es por ello que

resulta importante reproducir la opinión de Guillermo Cano sobre este particular: “El empleo de aguas en explotaciones mineras o industriales sitas valle arriba puede contaminarlas, impidiendo, río abajo, su uso en agricultura o en abastecimiento humano. De ahí que en un río internacional no sólo importe la *medida* en que un Estado ribereño use las aguas, sino también el *modo* en que lo hace y el destino que les da.”¹⁰¹

El segundo hecho preocupante, tras revisar las dos experiencias de gestión de cursos de aguas internacionales tiene que ver con la poca participación de los distintos usuarios del agua. Aunque el sitio web de la ALT y los diversos documentos allí publicados dan cuenta de una serie de actividades de los funcionarios de la ALT con las poblaciones y autoridades del ámbito de las cuencas involucradas, ellas no alcanzan a expresar adecuadamente un involucramiento de dichas poblaciones con dicha autoridad binacional. En ese sentido, creemos pertinente reproducir las apreciaciones de Axel Dourojeanni respecto de las autoridades de cuenca, las cuales resultan también aplicable a las autoridades binacionales:¹⁰² “La democratización y participación real y efectiva de los variados actores que están involucrados en la gestión del agua debe ser uno de los principales objetivos de la entidad. No debe permitirse que ciertos grupos tomen las decisiones por los demás y creen una falsa representatividad y sentido de participación. Los actores deben ser informados de lo que se va a debatir en las reuniones, debe facilitarse su asistencia a las reuniones de usuarios, inclusive sufragando los gastos de viaje y estadía si es necesario para algunos representantes con menos recursos. Debe suplirse la carencia de conocimientos con informes técnicos debidamente explicados a todos los actores”.

Tras revisar la experiencia del la Autoridad Binacional del Lago Titicaca y atendiendo a las denuncias de parte de los pobladores de la zona altoandina de Bolivia, en particular de comunidades aymaras,

101 Cano, op. Cit. pág. 96.

102 Dourojeanni, Axel. “Experiencias en la formación de organismos de cuenca en Iberoamérica”, en El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio, Tomo II, Madrid, Civitas Ediciones, pág. 396.

nos preguntamos sobre el nivel de involucramiento de las mismas en las orientaciones y decisiones de la ALT.

Aparentemente vinculado a lo anterior, pero con características distintas es lo relacionado con la democratización o transferencia de las decisiones de los organismos binacionales. Nuevamente refiriéndose a la experiencia de las autoridades de cuenca, pero que resulta perfectamente aplicable a las autoridades binacionales o plurinacionales, Dourojeanni afirma la necesidad de participación de distintas autoridades en el ámbito de la cuenca: “*Políticamente* los límites de cuencas crean situaciones complejas de administración para dirigir procesos de gestión porque deben relacionarse con los gobiernos de territorios con límites administrativos tales como los de los municipios. Los límites de estados o provincias, departamentos o municipios o comunidades indígenas se sobreponen a los límites naturales. Toda propuesta de gestión a nivel de cuenca debe ser capaz de crear sistemas de gestión del territorio de una cuenca compartido con la participación de las autoridades de gobierno de los espacios administrativos que conforman dichos territorios.”¹⁰³

En línea con las ideas de Dourojeanni, una reciente noticia proveniente de Ecuador nos alienta a pensar que dicho proceso de transferencia, por lo menos en uno de los proyectos de irrigación binacional en ese país viene avanzando. La información, proveniente de Loja, anunciaba que el proyecto Catamayo-Chira transferirá competencias a las entidades que tienen acción de operar en campo con participación ciudadana: “Claudia Ramón, codirectora, señaló que la segunda fase de ejecución del proyecto que empezó en 2009, culmina este 2011 y el traspaso de gestión de la cuenca y el plan de manejo y desarrollo como herramienta principal se realiza paulatinamente, con apoyo de la Cooperación Internacional y Unidad de Gestión, de acuerdo a las tareas que tiene cada institución, por ejemplo el Gobierno Provincial de Loja (GPL), administrará las cuencas y microcuencas; Senagua, el recurso hídrico; el Ministerio del Ambiente, conservación de las zonas naturales; y, la Secretaría de Riesgos, laborará juntamente con la Mancomunidad de la Cuenca

103 Dourojeanni, Axel. “Experiencias en la formación de organismos de cuenca en Iberoamérica”, op. cit. pág. 394. El subrayado es del autor.

alta Catamayo-Chira conformada por cinco cantones, tendrán otras actividades que cumplir.

Informó que el proyecto posee socios estratégicos que iniciarán un acompañamiento durante este proceso, ahí intervendrá también la Secretaría de Pueblos con quien ya se laboró previo a un convenio. Esta entidad tendrá la función de fortalecer la participación ciudadana en la gestión del recurso hídrico, para comenzar el trabajo, este martes, se entregó un computador portátil, un infocus y una cámara fotográfica con una inversión de \$1.700.¹⁰⁴ Por último, aunque escapa de la temática central de este documento, no puede dejar de mencionarse la preocupación que genera el uso de las aguas compartidas. Nos referimos más precisamente al destino que se dará a las aguas y a las tierras que serán irrigadas con las obras de irrigación proyectadas. A la escasez de valiosos recursos naturales, no solo de tierras de cultivo sino también del agua, elemento crecientemente escaso e importante, se debe añadir que las obras proyectadas en estos proyectos binacionales y en otros proyectos nacionales, se financian con fondos públicos o con préstamos de organismos internacionales.

Aunque las autoridades suelen afirmar que los beneficios de las irrigaciones serán para toda la colectividad, atendiendo al proceso de concentración de recursos naturales que se vive en todo el mundo, preocupa que esos recursos terminen beneficiando a grandes empresas, postergando a la agricultura familiar. Un ejemplo de ello lo tenemos en las declaraciones del Ministro de Agricultura de Perú, Rafael Quezada, al referirse al Proyecto Puyango-Tumbes, quien “hizo énfasis en que ‘los primeros’ en beneficiarse de éste y otros proyectos de irrigación en Perú son los pequeños agricultores que están asentados sobre las tierras implicadas.”¹⁰⁵ Pero a continuación, la información da cuenta de la real orientación del actual gobierno peruano: “Las áreas nuevas (ahora desérticas) serían compradas por

104 <http://cronica.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&catid=34%3A-Alocales&id=13766%3Acatamayo-chira-transferira-competencias-a-entidades&Itemid=56> Crónica El Diario de Loja, 3 de febrero 2011.

105 Véase: <<http://www.agraria.pe/noticias/estudiaran-como-descontaminar-aguas-de-puyango-tumbes>>

las grandes empresas agroindustriales con mayor capacidad económica, señaló. No sólo favorece la irrigación a las nuevas empresas, que manejan áreas grandes, sino también a la pequeña agricultura de los valles tradicionales, en relación a las observaciones que hicieron varios congresistas, integrantes de la Comisión Agraria, sobre las facilidades de acceso a las tierras irrigadas para los microempresarios agrícolas”.

Indudablemente se puede responder que en uso de su soberanía un país puede aprovechar el agua de un curso de agua internacional como mejor convenga a su interés, siempre que como vimos no cause perjuicio a sus corribereños. Pero no debe olvidarse que por sus características, el agua es un recurso que sirve a distintos fines y que debe usarse de la forma que mejor aproveche al interés de la sociedad.

Bibliografía

- Benites, Jorge. Exposición “Proyecto para el Manejo Integrado y Sostenible de los Recursos Hídricos Transfronterizos de la Cuenca del Río Amazonas, considerando la variabilidad climática y el cambio climático. s/f. Proyecto GEF Amazonas OTCA/PNUMA/OEA.
- Bosch Freire, María Catalina. *Consideraciones Sobre el estado de desarrollo jurídico de los países de las Américas en materia de aguas a la Luz de sus respuestas al cuestionario del Programa ISARM*, Montevideo. 2007.
- Cano, Guillermo. *Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina*. 1970. Buenos Aires, De Zavalía.
- Dourojeanni, Axel. *Experiencias en la formación de organismos de cuenca en Iberoamérica*. **En** *El Derecho de aguas en Iberoramérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo II. s/f. Madrid, Civitas Ediciones.
- Erik Mostert. *Models for river basin management, experiences from the Eurowater countries*. **In** *Water resources management. Brazilian and European Trends and Approaches*, Foz de

- Iguaçu, Brazilian Water Resources Association e International Water Resources Association. 1999.
- Guevara Gil, Armando. *Espejismos desarrollistas y autonomía comunal: El impacto de los proyectos de desarrollo en el Lago Titicaca (1930-2006)*. Cuaderno de Trabajo N° 4. 2007. Lima 32, Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 57 pág.
- Instituto Nacional de Desarrollo -INADE-. *Proyecto Especial Puyango-Tumbes. Plan de Gestión de la Oferta de Agua en las Cuencas del Ámbito del Proyecto Puyango-Tumbes*. Volumen II. 2002. Asesores Técnicos Asociados -ATA. Lima.
- Iza, Alejandro. *Responsabilidad de los Estados en los Cursos de Agua Transfronterizos*. Centro de Derecho Ambiental, Unión Mundial para la Naturaleza. 2004.
- Maganda, Carmen. ¿Agua dividida, agua compartida? Acuíferos transfronterizos en Sudamérica, una aproximación. *Estudios Políticos*, n°32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. enero-junio 2008.
- UNESCO. *Marco legal e institucional en la gestión de los sistemas acuíferos transfronterizos en las Américas*. Serie ISARM Américas, N° 2. 2008. Programa Hidrológico Internacional (PHI) de la Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por el Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS) de la OEA. Montevideo/Washington D.C.
- Mestre, Eduardo. *Análisis y prospectiva de la gestión integrada en cuencas transfronterizas con estrés hídrico*. Exposición en el Segundo Coloquio Internacional Cuencas Sustentables. 2010.
- Montes de Oca, Ismael. *Enciclopedia Geográfica de Bolivia*. 2005. La Paz, Editora Atenea.
- Novak, Fabián; García-Corrochano, Luis. *Derecho Internacional Público*, Tomo II. 2005. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

- Pastor Ridruejo, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público*. 1986. Editorial Tecnos, Madrid, *Curso de Derecho Internacional Público*.
- _____. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 2003. Editorial Tecnos. Madrid, 9ª edición.
- Asesores Técnicos Asociados –ATA. *Plan de Gestión de la Oferta de Agua en las Cuencas del Ámbito del Proyecto Puyango-Tumbes*. 2002. INADE. Lima.
- Pochat, Víctor. Las aguas fronterizas y transfronterizas en América Latina y el Caribe. Exposición presentada en el I Encuentro Trinacional para la Gestión de las Aguas Fronterizas y Transfronterizas (Argentina – Brasil – Paraguay). Junio 2007. Foz do Iguaçu, Brasil.
- Proyecto de Ley N° 01381-2001-CR, Congreso de la República del Perú.
- Rubio, Marcial. *El sistema jurídico, Introducción al Derecho*. 2009. Pontificia Universidad Católica, décima edición. Lima.
- Ulloa, Alberto. *Derecho Internacional Público*. 1957. Ediciones Iberoamericanas, Madrid.

WEB

- Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad.
[http://www.rree.gob.pe/portal/p exterior.nsf/a1da43c3101b2850052571fd00754b60/08b1258216afc23605257798005c5e15/\\$FILE/AcueAmpPE.pdf](http://www.rree.gob.pe/portal/p exterior.nsf/a1da43c3101b2850052571fd00754b60/08b1258216afc23605257798005c5e15/$FILE/AcueAmpPE.pdf)
- Boletín de Servicios en Comunicación Intercultural SERVINDI.
<http://servindi.org/actualidad/31956> (24 octubre 2010).
- Crónica El Diario de Loja*, 3 de febrero 2011. http://cronica.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&catid=34%3Alocales&id=13766%3Acatamayo-chira-transferira-competencias-a-entidades&Itemid=56
- Diario El Comercio, Lima, 9 de agosto 2010. <http://elcomercio.pe/economia/620930/noticia-peru-ecuador-firmaron-convenio-binacional-puyango-tumbes>

- Diario La Razón, 24 octubre de 2010. <http://www.la-razon.com/version.php?ArticleId=120043&EditionId=2324>
- Diario *Perú 21*, Lima, 21 septiembre 2010. <http://peru21.pe/noticia/642745/acuerdan-no-alterar-curso-rio-mauri>.
- La Razón*, 15 septiembre 2010. <http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia43673.asp>
- Otiniano, Jaime Pedro. Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes – Uso de aguas internacionales. Lima, 2005. Tomado de <http://www.oas.org/dsd/Events/english/PastEvents/Lima/Documents/OTINIANO.pdf>
- Paredes, Max. *Dramática historia de la sub cuenca del río Mauri*. http://www.puebloindio.org/Parlamento_Aymara/Rio_Mauri.htm (22 noviembre 2010)
- Plan de Gestión de la Oferta de Agua en las Cuencas del Ámbito del Proyecto Puyango-Tumbes*
<http://www.planbinacional.gov.ec/interna.php?txtCodiInfo=2>
- Radio Programas del Perú – RPP.
http://www.rpp.com.pe/2009-05-28-gobierno-de-bolivia-demanda-a-peru-por-desvio-de-rio-mauri-noticia_184411.html
- Resumen Ejecutivo del Plan Director Global Binacional.
<http://www.alt-perubolivia.org/pagina/pdf/plan%20director%20-%20resumen%20ejecutivo.pdf>
<http://cuadema.wordpress.com/el-desvio-del-rio-mauri/> (setiembre 2009).
- http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_endorreico_Titicaca-Desaguedero-Poop%C3%B3-Salar_de_Coipasa (24 noviembre 2010).
- http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_endorreico_Titicaca-Desaguedero-Poop%C3%B3-Salar_de_Coipasa (24 noviembre 2010).
- http://transparencia.pebpt.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=2
- <http://www.agraria.pe/noticias/estudiaran-como-descontaminar-aguas-de-puyango-tumbes>

- <http://www.alt-perubolivia.org/pagina/index.php/quienes-somos/que-es-la-alt.html>
- <http://www.alt-perubolivia.org/pagina/index.php/transparencia/informe-institucional.html>
- <http://www.alt-perubolivia.org/pagina/index.php/transparencia/memoria-anual.html>>.
- <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/descargas/estocolmo01.pdf>
(18 de marzo 2011).
- <http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia43673.asp>
- <http://www.contexto.org/docs/2007/edit470.html>
- <http://www.contexto.org/docs/2010/edit56.html>
- <http://www.democraciaactiva.org/2011/03/28/huancavelica-peru-amenaza-de-la-riqueza-hidrica-en-comunidades-alpaqueras>
- <http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia.aspx?key=WLTmIdxdMW0=>
- <http://www.planbinacional.gov.ec/interna.php?txtCodiInfo=42>
- <http://www.planbinacional.gov.ec/interna.php?txtCodiInfo=51>
- <http://www.revistalex.com/bolivia-amenaza-con-juicio-a-peru-por-desvio-de-aguas-de-rio-mauri>

MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DE REGULACIÓN DE CUENCAS TRANSFRONTERIZAS EN ARGENTINA

MARTA B. ROVERE

1. Introducción.

Cuenca del Plata: marco general¹

La Cuenca del Plata es el sistema hídrico más grande de Sudamérica después del Amazonas, y la quinta cuenca hídrica más grande del mundo. Denominada por Solís en 1516 como “Mar Dulce”, tiene una superficie de más de 3.200.000 kilómetros cuadrados², casi igual al área de la Unión Europea. La cuenca comprende importantes territorios pertenecientes al centro y norte de la Argentina, sur del Brasil, sur y este de Bolivia, casi todo el Uruguay, y la totalidad del territorio de Paraguay.

Su importancia está dada por constituir una de las mayores reservas mundiales de agua dulce, con una excepcional diversidad biológica y cultural –incluyendo una importante pesquería continental y una rica diversidad de otros recursos acuáticos- que merecen ser protegidos. El conjunto fluvial y lacustre de la cuenca forman además el principal sistema de recarga del Acuífero Guaraní, uno de los mayores reservorios de agua subterránea del mundo.

La cuenca abarca desde el Altiplano en Bolivia al Océano Atlántico, y desde la Chapada de Parecís en el Planalto, que la separa de la Cuenca Amazónica, hasta el Atlántico. Las precipitaciones que

1 Fuente:Portal Cuenca del Plata – Gran Chaco, 2009.

2 Otra fuente dice que son 3.100.000 (véase op. cit. en 10).

caen sobre la cuenca se reúnen en cinco grandes ríos: Paraná, Paraguay, Uruguay, Pilcomayo y Bermejo, cuyos caudales confluyen finalmente en el Río de la Plata. Estos grandes ríos tienen una densa red de afluentes, subafluentes y tributarios menores, como los ríos Iguazú, Salado, Gualeguay, Miriñay, Guaycurú, Pilagá, Guayquiraró y Samborombón, entre muchísimos otros. En esta enorme extensión se pueden encontrar distintos ambientes acuáticos, que van desde los típicos de agua dulce hasta aquellos en que ésta se mezcla con agua de mar en un estuario, a la desembocadura del Río de la Plata. El caudal medio de la cuenca es de 23.000 m³/s.

Es una zona de gran diversidad biológica y cultural, y en la cuenca existe una gran variación de condiciones ambientales, en estrecha interrelación con una compleja diversidad de factores culturales, económicos y sociales. La cuenca incluye tributarios andinos que nacen en zonas montañosas y atraviesan latitudinalmente la cuenca arrastrando sedimentos, como el Pilcomayo y el Bermejo, hasta confluir con caudalosos ríos de llanura –por ejemplo el Paraguay que fluye hacia el sur recogiendo el agua filtrada en enormes humedales.

Existen a su vez extensas zonas expuestas a inundaciones laminares. La mayor es probablemente el Pantanal –también conocido como Gran Pantanal– una red de humedales poco profundos, que abarca más de 140.000 km². El río Paraguay, que recoge las aguas del Pantanal, desemboca en el Paraná y ambos alimentan el sistema de humedales fluviales más extenso del planeta, con unos 3.500 kilómetros de longitud libres de represas, que corre de norte a sur desde el Pantanal de Mato Grosso hasta el Río de la Plata.

Muchos de estos ríos y humedales tienen un comportamiento aún poco conocido y han sido insuficientemente estudiados y documentados en relación a la diversidad de peces, a los reservorios o sitios de reproducción y a la importancia de la avifauna migratoria, entre otros aspectos.

Dentro de las amenazas y situaciones de presión que inciden en la cuenca del Plata, puede mencionarse el hecho de ser uno de los densos ejes poblacionales y productivos más importantes de Sudamérica. Con casi 130 millones de habitantes, unas 50 grandes

ciudades y una economía que representa el 70% del PIB per cápita de los cinco países, reviste una gran importancia económica y social. Pero, según un reciente informe de la Unesco, “el aumento de la pobreza sigue siendo el asunto social más importante que afrontan los países que la integran”.

El sector de menores ingresos, especialmente los pobres, tiene una alta dependencia de los recursos naturales, de allí que su deterioro provoca pérdidas en los ingresos familiares y merma de oportunidades. Por ejemplo, la sobrepesca para exportación a tasas insustentables produce una caída de los recursos pesqueros en el bajo Paraná con impactos sociales negativos. La expansión de los desmontes y los monocultivos a gran escala impactan sobre la agricultura familiar agravando la emigración rural y el hacinamiento en zonas marginales de las grandes ciudades.

Actualmente se registran importantes modificaciones antrópicas en la Cuenca. La expansión de la frontera agrícola, tecnologías inadecuadas, megaobras como conexiones viales mal planificadas e hidrovías, sumado a la sobreexplotación pesquera, sobrepastoreo en la planicie de inundación, deforestación, incendios y, en general, a la falta de planes de manejo integral de humedales, conducen a la degradación y pérdida de los ecosistemas y sus recursos vitales, como los peces. Los contaminantes provenientes de actividades mineras, el tratamiento inadecuado de las aguas residuales urbanas y los restos de agroquímicos son una seria preocupación ambiental en la cuenca. Asimismo el comercio ilegal de especies en peligro de extinción.

En las últimas décadas, el rápido crecimiento de la población, el desarrollo de carreteras y los proyectos de ingeniería hidráulica a gran escala como grandes represas y canales han originado también una disminución en la calidad del ambiente de la cuenca, a lo que se suma una intensa deforestación, fragmentación y pérdida de bosques nativos. Estos impactos y sus efectos sinérgicos han hecho que en marzo de 2007 la Cuenca del Plata ocupara el tercer lugar entre las diez más amenazadas del mundo.

La Cuenca del Plata incluye ecosistemas claves. El Gran Chaco es el segundo ecosistema en superficie de América del Sur, luego

de la Amazonia. Corresponde a un área aluvional que se localiza al este de la cordillera de los Andes, formada por la deposición de sedimentos, fundamentalmente de los ríos Bermejo y Pilcomayo. El Bermejo, logra llegar con sus aguas desde los Andes al río Paraguay y de allí al Paraná, constituyendo un corredor ecológico natural entre los ecosistemas de Puna en la montaña, el piedemonte de Yungas y las zonas secas y húmedas de las planicies del Chaco.

El Pantanal, gigantesco humedal compartido por Brasil, Bolivia y Paraguay, en la cuenca alta del río Paraguay, es reservorio de una enorme riqueza biológica y actúa como regulador del sistema hidrológico de la cuenca al retardar cuatro meses la llegada al Paraná de las aguas del río Paraguay, evitando así la conjunción de los períodos de máximos caudales de ambos ríos y atenuando las grandes crecidas.

Entre los grandes humedales pueden citarse entre otros el Bañado de La Estrella, conectado al Pilcomayo en territorios de Argentina y Paraguay; los Bañados del Izozoc, en Bolivia, vinculados al río Parapetí, y el sistema de esteros, lagunas y bañados del Iberá, en Corrientes, Argentina, un vasto humedal de entre 7.800 y 12.000 km², ubicado en una planicie de escasa pendiente con orientación noreste-sudoeste, alimentada principalmente por lluvias, que desagua en el Paraná medio a través del río Corriente.

La Pampa, por su dimensión constituye el tercer bioma de importancia global de la Cuenca del Plata. Los suelos más fértiles de la cuenca se localizan en las planicies pampeanas. Desde temprano en ella se asentó la producción agropecuaria, que no ha cesado de expandirse. Esta bioregión incluye el sur del Estado brasileño de Río Grande do Sul, todo el territorio uruguayo, las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, el sur de Santa Fe, Córdoba y Corrientes, parte de la provincia de San Luis y el norte de la provincia La Pampa.

La cuenca es completada por importantes partes de otros dos ecosistemas claves en Sudamérica: el Cerrado, al norte –que separa a la Cuenca del Plata de la Cuenca Amazónica–, y la Mata Atlántica, al noreste, ambos de una amplia diversidad biológica. En la vegetación de la cuenca coexisten especies de variado linaje, dado que los ríos actúan como corredores entre regiones distantes en algunos

casos varios miles de kilómetros. Por ejemplo, la mayor parte de las selvas en galería del Chaco Húmedo, si bien tienen elementos de linaje chaqueño, contiene especies de linaje amazónico.

Estos datos sobresalientes son indicadores de la abundancia y calidad de los recursos naturales y de la productividad natural, bienes y servicios que prestan estos ecosistemas. Manifiesta también lo clave que ha sido y que continúa siendo, la disponibilidad en calidad y cantidad de los recursos hídricos y de la biodiversidad para la sostenibilidad de la región.

La Cuenca del Plata es una región de extraordinario valor ecológico y económico, con una rica variedad morfológica y climática, y en cuanto a calidad de suelos, recursos acuáticos y diversidad biológica y cultural, que la hacen sumamente apropiada para la implementación de estrategias de desarrollo sustentable. Estas características interactuando simultáneamente ofrecen una oportunidad única para posibilitar la puesta en marcha de modelos alternativos de sustentabilidad, satisfaciendo las necesidades humanas en equilibrio con las capacidades biológicas de los ecosistemas.

2. Instrumentos jurídicos aplicables a las cuencas analizadas

En el presente acápite se hará referencia a los principales instrumentos jurídicos internacionales y regionales (acuerdos, convenios y tratados) sobre recursos hídricos compartidos, que fueron suscriptos por Argentina con los demás países que integran las cuencas objeto de análisis. A su vez se mencionarán otros que son de interés para el presente trabajo.

2.1. Acuerdos ambientales

Tratados suscritos con Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

Ambos países poseen un marco jurídico internacional ambiental, según el cual las partes se obligan a realizar acciones coordinadas

o conjuntas en materia de protección, preservación, conservación y saneamiento del medio ambiente, y a impulsar la utilización racional y equilibrada de los recursos naturales, haciendo hincapié en el vínculo existente entre medio ambiente, desarrollo e integración (art. 1º, **Tratado de Medio Ambiente**).

A su vez, según lo dispuesto por el art. 2º de dicho instrumento internacional, las partes emprenderán acciones coordinadas o conjuntas en materia de protección, preservación y saneamiento del medio ambiente y en cuestiones y actividades energéticas e industriales. En cuanto al recurso hídrico en particular, se refiere a la protección y aprovechamiento del recurso agua, en forma ambientalmente racional de sus recursos vivos y a la prevención y saneamiento de su contaminación (art. 3º). En el art. 4º se mencionan dentro de las acciones coordinadas a realizar por las partes, la armonización de la legislación, y la elaboración y aplicación de normas comunes sobre todo, en temas tales como la contaminación transfronteriza, protección contra los efectos ambientalmente negativos de actividades energéticas, mineras e industriales (art. 4º, inc. h).

Se establece una **Subcomisión de Medio Ambiente**³ (art. 5), en el marco del Comité de Coordinación como órgano operativo del Consejo Permanente de Integración Binacional, que será el órgano facultado para promover, coordinar y efectuar el seguimiento de la ejecución del presente Tratado y de los protocolos adicionales que se suscriban.

3 La Subcomisión es presidida por representantes de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto e integrada por delegados de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de Argentina y de la Secretaría Nacional del Medio Ambiente de Bolivia y por otros delegados que ambas Partes designen. Podrán asimismo participar en sus trabajos, representantes de las Provincias argentinas, de los Departamentos bolivianos, así como representantes de entidades o empresas del sector privado. Regularmente, la Subcomisión elevará sus informes al Comité de Coordinación.

Tratados suscriptos con Brasil

Ambos países firmaron el **Acuerdo sobre Cooperación en Materia Ambiental** en la ciudad de Buenos Aires, el 9 de abril de 1996, el cual fue aprobado en Argentina por ley Ley 24.930 (B.O. 14.1.1998). A través de sus disposiciones, las partes poseen un marco dentro del cual se desarrolla la coordinación, consulta y cooperación bilaterales en materia ambiental, mediante acciones específicas concertadas entre ellas.

En el art. 2º se contempla la creación de un Grupo de Trabajo Conjunto, cuya función es promover y efectuar el seguimiento de la ejecución de lo dispuesto en el acuerdo. En el art. 4º se dispone que la será desarrollada prioritariamente en los temas enumerados en el Anexo A del acuerdo, pero la consideración de los temas enumerados en aquel no será excluyente de otros temas que las partes consideren relevantes 5.

Dentro de los temas enumerados en el anexo en mención, figuran las hidrovías y cuencas hidrográficas, en particular las hidrovías Paraná - Paraguay y Tiete – Paraná. La cooperación en esos casos tendrá en cuenta las previsiones en materia de impacto ambiental ya acordadas o a acordarse por las respectivas Comisiones de coordinación. En todos los casos, se procederá en función del inventario de las decisiones y recomendaciones sobre medio ambiente alcanzadas en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata.

En cuanto a la *solución de diferencias y controversias*, el art. 26 contempla que las mismas serán objeto de un procedimiento ágil de consulta y resolución, a ser instrumentado por el Grupo Mercado Común Argentina Brasil.

Tratados suscriptos con Chile

El **Tratado de Medio Ambiente**, aprobado en Argentina por ley 24.105 (B.O. 4.8.92) obliga a las partes a realizar acciones coordinadas o conjuntas en materia de protección, preservación, conservación y saneamiento del medio ambiente, e impulsar la utilización racional y equilibrada de los recursos naturales. También menciona la prevención de catástrofes naturales y ecológicas, por

medio de la fijación de un sistema de alerta inmediato de las catástrofes, y el análisis de sus causas y formas de atenuar los impactos. A través del Acuerdo sobre Cooperación de Catástrofes, las partes acuerdan la cooperación mutua en las acciones que emprendan en sus respectivos territorios en caso de catástrofe., y contempla la elaboración de Planes conjuntos de contingencia.

2.2. Instrumentos de aplicación común a las cuencas analizadas

La cuenca del Plata se compone de cinco importantes subcuencas: la cuenca propia del Río de la Plata, y las cuencas de los ríos Uruguay, Paraná, Pilcomayo, Bermejo y Paraguay. El conjunto comprende las cuencas de los tributarios andinos de éstos, tales como el río Bermejo y el río Pilcomayo. En esa gran extensión se pueden encontrar distintos ambientes acuáticos naturales, que van desde los típicos de agua dulce hasta aquellos en que esta se mezcla con agua de mar en un típico estuario, a la desembocadura del Río de la Plata.

Teniendo en cuenta que las cuencas de los ríos Bermejo y Pilcomayo son subcuencas del Río de la Plata, existen instrumentos jurídicos que rigen a la cuenca del Plata, que les son aplicables. A continuación se expondrán los principales.

Tratado de la Cuenca del Plata (1969)

El mismo fue firmado en Brasilia por los cinco países que integran la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) el 23 de abril de 1969. En Argentina el mismo fue aprobado por ley nacional 18.590 (B.O. 11.3.70)

Las Partes convienen en mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable, a cuyo fin acuerdan promover en su ámbito, la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, y la formulación de los entendimientos operativos o instrumentos jurídicos necesarios, que propendan entre otras cuestiones, a la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos

de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo; la preservación y el fomento de la vida animal y vegetal; la promoción de otros proyectos de interés común, en especial aquéllos que tengan relación con el inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área; y el conocimiento integral de la Cuenca del Plata (art. 1°).

En el art. 3° se reconoce como órgano permanente de la cuenca al Comité Intergubernamental Coordinador, quien se encarga de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la cuenca, y de la asistencia financiera que organice con el apoyo de los organismos internacionales, y ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores. Dicho Comité se rige por el Estatuto aprobado en la Segunda 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.

Declaración Conjunta de la VI Reunión Extraordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata

Los Ministros de Relaciones Exteriores de la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay se reunieron en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el día 21 de diciembre de 2001, a fin de recibir el Proyecto de Reforma del Estatuto del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), aprobado en la Sesión Extraordinaria de ese comité, reunido en Buenos Aires, del 5 al 7 de diciembre de 2001.

Por Resolución N°1 (VI-E)⁴ los Cancilleres aprobaron el Estatuto del organismo —que integra la resolución— elevado por el CIC con fecha 7 de diciembre de 2001, y derogan el Estatuto del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata aprobado por Resolución N° 1 (III-E) de 1992. Encomiendan al Comité que en el plazo de 6 meses presente un informe que contenga una evaluación de los objetivos establecidos en el artículo 1° del Tratado de la Cuenca del Plata, y un Programa de Acción que permite revitalizar el sistema operativo del organismo, incluyendo la

4 En la fuente consultada, se la indicaba como Proyecto de Resolución.

vinculación con las instituciones técnicas y financieras componentes del sistema de la Cuenca del Plata..

En el art. 1° del Estatuto se establece que el CIC es el órgano permanente que promueve, coordina y sigue la marcha de las acciones multinacionales encaminadas al mejor aprovechamiento de los recursos de la Cuenca del Plata, y al desarrollo armónico y equilibrado de la región, para el logro de los objetivos fijados por el Tratado de la Cuenca del Plata, y la ejecución de las Resoluciones de la Reunión de Cancilleres. Sin embargo, según lo establecido por el párrafo 1 de ese artículo, la ejecución de proyectos específicos y entendimientos operativos podrá estar a cargo de otros órganos del Sistema del Tratado de la Cuenca del Plata, (en adelante referido como Sistema de la Cuenca del Plata), manteniéndose entre ellos la debida coordinación. El Estatuto podrá ser modificado según lo establecido en el artículo 3, Párrafo 2° del Tratado de la Cuenca del Plata. En el segundo párrafo se define al Sistema de la Cuenca del Plata como “*el conjunto de los órganos creados para el cumplimiento de los objetivos del Tratado de la Cuenca del Plata de 1969...*”.

El CIC está integrado por Representantes de la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay (art. 2°). , y cada Estado miembro tendrá dos Representantes Titulares y los alternos que cada país considere necesarios. Dentro de las atribuciones del CIC (art. 3°), figura entre otras, la coordinación del funcionamiento del Sistema de la Cuenca del Plata, efectuando el seguimiento de las acciones encomendadas por los Cancilleres a los órganos del Sistema, manteniendo la vinculación permanente entre ellos.

Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo de 1973

Fue firmado entre Argentina y Uruguay. Antes de su existencia Argentina ejercía su jurisdicción sobre la mayor parte del Río de la Plata y, en virtud de este instrumento, se cedió a Uruguay gran parte de su extensión marítima.

El Tratado⁵ dispone que de conformidad con lo dispuesto en los Tratados de 1961 (Tratado de Límites del Río Uruguay, 7.4.61; Declaración Conjunta sobre el Límite Exterior del Río de la Plata, 30.1.61), el Río de la Plata se extiende desde el Paralelo de Punta Gorda hasta la línea de base del frente marítimo, que es una línea recta imaginaria que une Punta del Este (Uruguay) con Punta Rasa, en el Cabo San Antonio (Argentina) (art. 1º). Se establece para cada país una franja costera adyacente a las costas de cada uno de ellos, sobre la cual dicho Estado ejerce la jurisdicción exclusiva⁶.

La franja costera perteneciente a cada Estado tiene un ancho de 2 millas marinas en la parte angosta del río, y de 7 millas marinas en su parte más ancha; pero su límite exterior se modificará de acuerdo a las pautas establecidas en el art. 2, con relación a los veriles y a los canales de acceso a los puertos.

Las partes se reconocen recíprocamente, a perpetuidad y bajo cualquier circunstancia, la libertad de navegación en todo el Río para los buques de sus banderas, y se garantizan mutuamente el mantenimiento de las facilidades que se han otorgado hasta el presente, para el acceso a sus respectivos puertos (cfr. art. 7 y 8). Tienen derecho al uso, en igualdad de condiciones y bajo cualquier circunstancia, de todos los canales situados en las aguas de uso común (cfr. art. 10).

5 El Tratado, de 92 artículos, está estructurado de la siguiente manera: Parte Primera: Río de la Plata; Parte Segunda: Frente Marítimo; Parte Tercera: Defensa; Parte Cuarta: Solución de controversias; Parte Quinta: Disposiciones transitorias y finales.

6 La franja costera de cada Estado tiene un ancho de 2 millas marinas, en parte más angosta del río, que es la que se extiende desde el Paralelo de Punta Gorda hasta la recta Colonia-Punta Lara; desde ahí hasta la línea de base del frente marítimo (Punta del Este-Punta Rasa en Cabo San Antonio), el ancho de la franja costera de cada Estado es de 7 millas marinas. Lo que queda entre medio de ambas franjas costeras, es de uso común (cfr. art. 2).

Sin embargo, los límites exteriores de cada una de las franjas costeras «harán las inflexiones necesarias para que no sobrepasen los veriles de los canales en las aguas de uso común», y para que queden incluidos en la franja costera de cada país, los canales de acceso a sus respectivos puertos (cfr. art. 2).

Tales límites exteriores de las franjas costeras, «no se aproximarán a menos de quinientos metros de los veriles de los canales situados en las aguas de uso común, ni se alejarán más de quinientos metros de los veriles y la boca de los canales de acceso a los puertos» (cfr. art. 2).

En las aguas de uso común se permitirá la navegación de buques de otras banderas, en los siguientes términos, según lo establecido en el art. 11. Cada parte podrá explorar y explotar los recursos del lecho y del subsuelo del Río, desde su costa hasta una línea imaginaria que une una serie de puntos que pasan aproximadamente por el centro del lecho (art. 41).

A los efectos de la realización de estudios y la adopción y coordinación de planes y medidas relativas a la conservación, preservación y racional explotación de los recursos vivos y a la protección del medio marino en la zona común de pesca, se constituye una Comisión Técnica Mixta compuesta por igual número de delegados por cada Parte. La Comisión tiene su sede en Montevideo, pero puede reunirse en los territorios de una u otra de las Partes. Las Partes establecen su Estatuto, y la Comisión se dicta su reglamento interno. (art. 80).

Las partes constituyen una Comisión Administradora del Río de la Plata (Capítulo XII), de carácter mixto, entre cuyas funciones figuran las siguientes: promover la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, con especial referencia a la evaluación, conservación y preservación de los recursos vivos y su racional explotación y la prevención y eliminación de la contaminación y otros efectos nocivos que puedan derivar del uso, exploración y explotación de las aguas del Río; dictar las normas reguladoras de la actividad de pesca en el Río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos; cumplir las otras funciones que le han sido asignadas por el presente Tratado y aquellas que las Partes convengan otorgarle en su Estatuto o por medio de notas reversales u otras formas de acuerdo.

La Comisión Administradora informará periódicamente a los Gobiernos de cada una de las Partes sobre el desarrollo de sus actividades.

En el capítulo XVII se establecen disposiciones referidas a la contaminación, y se prohíbe el vertimiento de hidrocarburos provenientes del lavado de tanques, achique de sentinas y de lastre y, en general, cualquier otra acción capaz de tener efectos contaminantes.

En el capítulo XIII (arts. 68 y 69) se alude al *procedimiento conciliatorio*, y se establece que cualquier *controversia* que se suscite entre las Partes con relación al Río de la Plata, será considerada por la **Comisión Administradora**, a propuesta de cualquiera de ellas. Si en el término de 120 días la Comisión no lograra llegar a un acuerdo, lo notificará a ambas Partes, las que procurarán solucionar la cuestión por negociaciones directas.

Por otro lado, en el art. 87 se dispone que cualquier controversia acerca de la interpretación o aplicación del tratado, 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 artículos 68 y 69 antes citados, cualquiera de las Partes podrá hacerlo, cuando dicha controversia no hubiese podido solucionarse dentro de los 180 días siguientes a la notificación aludida en el artículo 69.

Convenio de Cooperación con la República Oriental del Uruguay para Prevenir y Luchar contra Incidentes de Contaminación del Medio Acuático producidos por Hidrocarburos y otras Sustancias Perjudiciales

Este convenio fue suscripto por Argentina y Uruguay en Buenos Aires el 16 de septiembre de 1987, y aprobado por ley en Argentina N° 23.829 (B.O. 8.10.90).

En sus considerandos se explican los motivos que llevaron a su firma, en particular la necesidad de mantener y ampliar la cooperación entre ambos países para prevenir los incidentes de contaminación y luchar contra sus consecuencias en el medio acuático comprendido en el tratado del Río de la Plata y su frente marítimo, y en el tratado de límites del Río Uruguay, teniendo en cuenta que en aquellos y en sus respectivos estatuto, se prevé la obligación de proteger y preservar el medio acuático, dictando normas y adoptando medidas apropiadas.

El ámbito de aplicación del convenio es el medio acuático comprendido en el tratado del Río de la Plata y su frente marítimo y en el tratado de Límites del Río Uruguay, y se aplica a los incidentes de contaminación del medio acuático producidos por hidrocarburos

provenientes de cualquier fuente o sustancias perjudiciales provenientes de buques, aeronaves, artefactos navales o instalaciones costa afuera (arts. 1 y 2). Se establece en el art. 3º, que las Partes adoptarán en sus respectivas jurisdicciones las medidas apropiadas para el efectivo cumplimiento de las normas establecidas en el presente convenio.

Las Partes cooperarán entre sí y coordinarán la realización de acciones conjuntas de lucha contra incidentes de contaminación que abarquen áreas de jurisdicción de ambas o excedan la capacidad de una de ellas para enfrentarlo, teniendo especialmente en cuenta los casos en que puedan llegar a estar involucradas áreas críticas (art. 16).

En cuanto a las sanciones, cada parte aplicará las previstas en su legislación en materia de contaminación respecto de las infracciones cometidas en su jurisdicción o por buques sujetos a la misma. Cuando aquella sea cometida por un buque de bandera de la otra parte, la parte de la jurisdicción podrá suministrarle a la otra los elementos necesarios para su respectiva sanción (art. 21).

El art. 22 contempla que cada parte debe asumir la responsabilidad por los daños producidos como consecuencia de la contaminación del medio acuático, que fueran causados por sus propias actividades.

Estatuto del Río Uruguay, suscripto entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Oriental del Uruguay el 26 de febrero de 1975, en la ciudad de Salto

El mismo fue aprobado en Argentina por ley 21.413 (B.O. 17.976), y estuvo inspirado en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Las partes acuerdan el estatuto en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 7º del Tratado de Límites en el Río Uruguay de 7 de abril de 1961, cuyo objeto consiste en fijar los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay, en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las partes.

Contiene disposiciones referidas a la navegación del río, obras, practicaje, salvamente, aprovechamiento de las aguas, explora-

ción y explotación de los recursos del lecho y del subsuelo del río, conservación y explotación de los recursos naturales, investigación, competencias, etc.

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. Estas 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 (arts. 35 y 36).

En cuanto a la contaminación (arts. 40 a 43), las partes están obligadas entre otras cosas, 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. También deben informar 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.

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.

En el art. 43 se crea la **Comisión Administradora del Río Uruguay**, compuesta de igual número de delegados por cada una de ellas, la cual podrá constituir los órganos subsidiarios que estime necesarios. Ejerce diversas funciones, entre las cuales se encuentra el dictado de normas reglamentarias sobre seguridad de la navegación en el río y uso del canal principal; conservación y preservación de los recursos vivos; prevención de la contaminación. La Comisión informará periódicamente a los gobiernos de las partes sobre el desarrollo de sus actividades.

En cuanto a las *controversias* (capítulo XIV) que pudieren suscitarse entre las partes, cualquiera de ellas relacionadas con el

rio, será considerada por la Comisión a propuesta de cualquiera de ellas. Si en el término de 120 días la Comisión no lograre llegar a un acuerdo, lo notificará a ambas partes, las que procurarán solucionar la cuestión por negociaciones directas. Por otro lado, toda controversia (capítulo XV, arts. 58 y 59) acerca de la interpretación o aplicación del tratado y del estatuto que no pudiese 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 art. 59.

2.3. Acuerdos y programas específicos

Cuenca del Plata

Programa Marco para⁷ la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata GEF/PNUMA/OEA/CIC (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay)

El objetivo general del programa es asistir a los gobiernos de los países mencionados, para lograr la gestión integrada de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata en relación con la variabilidad y los cambios producidos por el cambio climático, enfatizando la sustentabilidad del desarrollo social y económico, reforzando el CIC (Comité Intergubernamental Coordinador, órgano coordinador del Tratado de la Cuenca del Plata).

El programa consta de 4 componentes⁸:

7 Fuente: Escenarios para la Cuenca del Plata: conclusiones del análisis diagnóstico transfronterizo (ADT). Taller Regional del GEF IW LEARN sobre aplicación de caudales ambientales en el manejo de cuencas fluviales, realizado en Foz de Iguazú del 11 al 15 de febrero de 2008.

8 No fue posible acceder al informe completo.

- Fortalecimiento de Capacidad de Cooperación para la Gestión Hidroclimática en la Cuenca del Plata: el mismo tiene cuatro ítems: Armonización del Marco Legal e institucional; Participación Pública; Comunicación y Educación.; Seguimiento y Evaluación del Programa)
- Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: el mismo se compone de: Balance Hídrico Integral; Calidad del Agua y Contaminación; Gestión Integrada de las aguas Subterráneas; Gestión de la de Biodiversidad Acuática; Control de la degradación de la Tierra; Oportunidades para el Desarrollo Sostenible; Proyectos Piloto Demostrativos.
- Adaptación a la Variabilidad y al Cambio Climático; Escenarios y Adaptación al Cambio Climático
- Preparación ADT (análisis Diagnóstico Transfronterizo)

Cuenca del Río Bermejo

Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo (PEA)

La **Cuenca Binacional del Río Bermejo** se extiende sobre un área de **123.000 km²**; nace en las montañas de los Andes al noroeste de Argentina y al sur de Bolivia. El río, que recorre cerca de 1.300 km, cruza la llanura chaqueña, para formar un importante corredor ecológico que une a los ecosistemas de los Andes con el sistema del río Paraná - Río de la Plata y el Atlántico. Debido a que el Bermejo es el único río importante que atraviesa la ecorregión chaqueña, este sistema fluvial aporta la más grande masa de sedimentos andinos al sistema del Río de la Plata⁹.

La cuenca del río Bermejo forma parte de la Gran cuenca del río de La Plata, que drena las aguas de casi la cuarta parte del continente sudamericano hacia el Océano Atlántico. El Bermejo es un afluente del río Paraguay, el que a su vez desemboca en el río Paraná. Este último fluye hacia el Océano Atlántico a través del río de La Plata.

9 Fuente: Página de la Subsecretaría de los Recursos Hídricos, Secretaría de Obras Públicas, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Dentro del territorio boliviano, la cuenca del río Bermejo pertenece totalmente al departamento de Tarija. Se ubica en el extremo austral de Bolivia, en el Departamento de Tarija, y en el Norte de Argentina abarcando parte de las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta y se divide en dos áreas bien diferenciadas, la Cuenca Alta y la Cuenca Baja.

La Cuenca Alta del río Bermejo o Cuenca Activa se halla situada en el extremo NO de la Argentina y el extremo SSE de Bolivia. Tiene la forma aproximada de una elipse, con su eje mayor de 430 km de largo orientado de Norte a Sur. Su ancho, medido a la latitud la Junta de San Francisco, es de 170 km. La cuenca es atravesada por el Trópico de Capricornio y sus coordenadas geográficas extremas son: 21° 13' y 25° 02' de latitud sur y 63° 47' 65° 46' de longitud oeste.

El área total de la Cuenca Alta es de 50550 km² y se divide en dos partes: la cuenca norte, denominada “Tarija – Bermejo”, tiene como colectores principales a los ríos Bermejo y Grande de Tarija. Es la parte internacional de la Cuenca Alta y su superficie se extiende en los territorios de Argentina (52%) y de Bolivia (48%); y la cuenca sur, denominada “Grande – San Francisco”, es drenada por el río San Francisco y pertenece totalmente a territorio argentino.

El área de la Cuenca Alta del río Bermejo que tiene como límite inferior las Juntas de San Antonio, se distribuye entre ambos países, de acuerdo a las siguientes superficies:

- Río Grande de Tarija: parte boliviana: 9860 km²; parte argentina: 900 km²; total: 10760 km²
- Río Bermejo: parte boliviana: 2036 km²; parte argentina: 3050 km²; total: 5086 km²
- Es decir, el área total de la cuenca en territorio boliviano es de 11896 km², de los cuales 9869 km² corresponden a la cuenca del río Grande de Tarija y 2036 km² a la cuenca del río Bermejo¹⁰.

10 Reynoso, Alberto Benítez y Benítez Ponce, Claudia: “Aprovechamiento de las Aguas de los Ríos Bermejo y Grande de Tarija: Tres Emprendimientos Binacionales; Realidad y Consecuencias, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Secretaría General de Aguas, Instituto del Agua de Andalucía y Universidad E Sevilla, Master Uni-

El **Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo (PEA)**, fue preparado en forma conjunta entre los gobiernos de Argentina y Bolivia, a través de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija. Los trabajos se desarrollaron en ambos países, a partir de agosto de 1997 hasta su conclusión en junio de 2000. El organismo ejecutor fue la Organización de Estados Americanos (OEA) que tiene la responsabilidad de administrar los recursos suministrados al proyecto por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM-GEF), a través del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El objetivo principal del programa es promover el desarrollo sostenible de la cuenca binacional del río Bermejo, a través de: la incorporación de las preocupaciones ambientales en las políticas, planes y programas de desarrollo de las distintas jurisdicciones; adopción de una visión de cuenca y de manejo integrado de los recursos naturales; el establecimiento de mecanismos de articulación y coordinación regional; y de participación y consulta pública, mediante la implementación de programas, proyectos y acciones que prevenga y solucionen el uso no sustentable y la degradación ambiental de los recursos naturales, y estimulen la adopción de prácticas de manejo sustentable de aquellos.

Tiene cuatro áreas estratégicas: Desarrollo y Fortalecimiento Institucional; Protección y Rehabilitación del Medio Ambiente; Desarrollo Sostenible de los Recursos Naturales; Concientización, Participación Pública y Replicabilidad.

El 25 de mayo del 2010 se cumplieron 10 años desde el inicio del programa. Los resultados del Proyecto Implementación del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo fueron presentados en la sede de la OEA¹¹.

versitario en Ingeniería del Agua. Grupo TAR E.U. Politécnica de Sevilla. Universidad de Sevilla www.grupotar.net

11 Fuente: ABL, 25 de mayo 2010 (Informe digital del Sitio Impulso Baires, Argentina). No se pudo acceder a dichos resultados.

Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, suscripto por Argentina y Bolivia. Creación de la Comisión Binacional o “Acuerdo de Orán” (9.6.95)

El mismo fue aprobado en Argentina por ley 24.639 (B.O. 13.5.96), y tiene por objeto establecer un mecanismo jurídico-técnico permanente para la administración de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, cuyo objeto general es impulsar el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimice el aprovechamiento de sus recursos naturales y permita la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos (art. 1º, inc. a).

Las partes persiguen mediante el Acuerdo el mejor aprovechamiento de las aguas, para satisfacer entre otros las necesidades de agua en los siguientes aspectos: doméstico; producción de energía eléctrica; riego; control de crecidas; explotación de la fauna íctica; uso industrial y recreativo. Aquellas deben acordar a tal fin, los modos de operación de las obras que se realicen, y deben adoptar las medidas necesarias para preservar la calidad de las aguas, prevenir la erosión, y controlar los procesos de sedimentación y crecidas (art. 1º, inc b).

Las partes constituyeron por medio de este acuerdo la Comisión Binacional para el Desarrollo de la cuenca objeto del acuerdo, la cual tiene personalidad jurídica internacional, autonomía de gestión técnica, administrativa, financiera y capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones (art. 4º). Esta a su vez tiene competencia sobre las obras conjuntas, independientemente del territorio en que se encuentren, que serán objeto de un acuerdo complementario entre las partes.

En lo que hace a las cuestiones hídricas y ambientales en particular, la Comisión es la encargada de fijar a su vez los parámetros físicos, químicos y biológicos para la regulación de la calidad de las aguas, de acuerdo a criterios internacionales (art. 5, inc. e). Dentro de sus funciones se establecen las siguientes: identificar programas de desarrollo sostenible; seleccionar las obras a realizar en cursos de agua, sobre la base de la correspondiente evaluación del impacto

ambiental; diseñar y mantener una red de estaciones hidrometeorológicas, para administrar un sistema de alerta hidrológica a tiempo real; determinar las zonas en las que no podrán efectuarse extracciones de recursos que afecten el comportamiento hidráulica y morfológico de los ríos; aprobar al planificación y el trazado de puentes, ductos y otras estructuras, que crucen los cursos de los ríos y que pudieran afectarlos (art. 6).

En cuanto a la *solución de controversias*, el art. 13 dispone que las que se susciten entre las partes, que no hubieren sido resueltas a través de las negociaciones directas, serán resueltas de conformidad a un régimen especial de solución que convengan las partes. Subsidiariamente se aplicarán el Tratado General de Arbitraje de la República Argentina y de Bolivia, firmado el 3 de febrero de 1902.

Por su parte, las controversias que surjan entre la Comisión y sus dependientes, los concesionarios y otras personas que hubieren contratado con ella y con terceros, serán sometidas a un régimen propuesto mediante un acuerdo de las partes por la Comisión, que se propondrá a aquellas dentro de los 90 días de constituida la Comisión.

En el art. 5, inc. g) del **Estatuto de la Comisión Binacional para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija**, se fijan dentro de las funciones de la Comisión Binacional, la de llevar adelante las negociaciones que se realicen de conformidad a lo establecido en el art. 6° del Acuerdo (refiere a los E.I.A. respecto de obras que se realicen en los cursos de agua).

Dentro del marco de lo dispuesto por los arts. 1, inc. b) y b, inc. d) del Acuerdo, las partes suscriben los siguientes Protocolos en el mes de noviembre de 1996:

- Protocolo Complementario para la Concesión de la Construcción, Operación, Mantenimiento, Explotación y Administración del Proyecto de Propósito Múltiple de “Las Pavas” entre la República Argentina y la República de Bolivia.
- Protocolo Complementario para la Concesión de la Construcción, Operación, Mantenimiento, Explotación y Administración del Proyecto de Propósito Múltiple de “Arrazal”

- Protocolo Complementario para la Concesión de la Construcción, Operación, Mantenimiento, Explotación y Administración del Proyecto de Propósito Múltiple de “Cambarí”
- Convenio marco firmado en 1991 entre la Comisión del Río Bermejo (COREBE) y la Corporación de desarrollo Regional de Tarija (CODETAR).

Cuenca del Río Pilcomayo

Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, suscripto por Argentina con las Repúblicas de Bolivia y Paraguay (9.2.95).

El acuerdo fue aprobado en Argentina por ley 24.677 (B.O. 10.9.96), y a través de aquel, las Partes convienen en establecer una Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo. La Comisión es responsable del cumplimiento de los objetivos propuestos en la Declaración de Formosa, firmada el 26 de abril de 1994, por los Presidentes de Argentina, Bolivia y Paraguay, y por lo tanto asume la responsabilidad acerca del estudio y ejecución de proyectos conjuntos en el Río Pilcomayo que propendan al desarrollo de la Cuenca.

La Comisión Trinacional es el mecanismo jurídico-técnico permanente, responsable de la administración integral de la Cuenca del Río Pilcomayo, y fue creada para impulsar el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimizar el aprovechamiento de sus recursos naturales, generar puestos de trabajo, atraer inversiones, y permitir la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos.

Teniendo en cuenta el Tratado de la Cuenca del Plata que prevé *“la utilización racional del recurso de agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo”*, y en cumplimiento de la **Declaración Conjunta** suscrita por los Presidentes de Argentina, Bolivia y Paraguay, el 26 de abril de 1994, en la ciudad de Formosa, República Argentina, las partes deciden aprobar el **Acuerdo Constitutivo de la Comisión**

Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, que se regirá por el estatuto contenido en el Acuerdo mencionado.

Para el cumplimiento de sus responsabilidades, la Comisión tiene varias funciones (fijadas en el art. 4º), entre ellas, la confección del Plan General de Gestión Integral de la Cuenca, con la correspondiente evaluación de las inversiones necesarias para su ejecución; planificación de la explotación de la energía hidráulica; realización de los estudios de impacto ambiental, vinculados a las actividades mencionadas en el presente Estatuto; etc.

La Comisión se vinculará con las autoridades de las Partes por medio de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, y elevará a aquellas un Informe Anual que deberá contener, además, las recomendaciones que considere conveniente formular (art. 12).

En cuanto a la *solución de controversias*, en el art. 14 el Estatuto dispone que toda divergencia que se suscite en el seno de la comisión en relación a sus funciones, sea elevada por ella a los Estados Parte, para que se procuren solucionar la cuestión mediante negociaciones directas.

2.4. Otros acuerdos de interés

Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira) suscripto por Argentina con las Repúblicas de Bolivia, Federativa del Brasil, Paraguay y Oriental del Uruguay (26.6.92).

El mismo fue aprobado en Argentina por ley N° 24.385 (B.O. 21.11.94), y consta de 15 capítulos, 36 artículos y 6 Protocolos Adicionales, que lo integran. Uno de ellos refiere específicamente a la solución de controversias. El objeto del acuerdo es facilitar la navegación y el transporte comercial, fluvial longitudinal en la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira), en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata, mediante la fijación de un marco normativo común que favorezca el desarrollo, modernización y eficiencia de las operaciones mencionadas,

que facilite y permita el acceso en condiciones competitivas a los mercados de ultramar.

La Hidrovía comprende los Ríos Paraguay y Paraná, e incluye los diferentes brazos de desembocadura del Paraná, desde Cáceres en la República Federativa del Brasil hasta Nueva Palmira en la República Oriental del Uruguay y el Canal Tamengo, afluente del Río Paraguay, compartido por la República de Bolivia y la República Federativa del Brasil.

En el capítulo X, contiene disposiciones relativas a la solución de controversias, y establece que las que surjan con motivo de la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones del acuerdo y de sus Protocolos y decisiones del C. I. H. (Comité Inter-gubernamental de la Hidrovía, órgano del Tratado de la Cuenca del Plata, como órgano político), y de la Comisión del Acuerdo, serán sometidas al procedimiento del Protocolo sobre Solución de Controversias, previsto en el Artículo 17 inciso e) del mismo.

En el título VII del acuerdo se fijan las normas para la prevención, reducción y control de la contaminación de las aguas ocasionada por los buques, las embarcaciones y sus operaciones en la Hidrovía. Las embarcaciones que sufran averías o siniestros que involucren hidrocarburos o mercancías peligrosas transportadas por agua, en aguas de jurisdicción de un país signatario, deben informar en forma inmediata ese hecho a la autoridad competente de dicho país, y ajustar su accionar a las normas existentes sobre tales emergencias. Se establece específicamente, que en materia de transporte de hidrocarburos se rige, en cuanto fuere aplicable, por el Anexo I del MARPOL 73/78.

Existe una prohibición expresa de transportar en la Hidrovía por agua, desechos peligrosos, y el vertimiento de todo tipo de desechos u otras materias. Por otro lado se establece un régimen prohibición de descargas de sustancias contaminantes e hidrocarburos provenientes del régimen operativo de las embarcaciones, con ciertas excepciones (por ej. aquellas que se efectúen para salvar vidas humanas o para proteger la seguridad de la embarcación de la Hidrovía).

En el capítulo V del mismo título, se norma acerca de la lucha contra los incidentes de contaminación.. Por otro lado, cada país

signatario debe cada país signatario debe asumir el control de las operaciones de lucha contra incidentes de contaminación sujetos a su jurisdicción. En los tramos de la Hidrovía en los que ejerza jurisdicción más de un país signatario el control de las operaciones será asumido por el país al que corresponda la dirección de operaciones de salvamento. El país signatario actuante podrá requerir la colaboración de las autoridades de los otros países signatarios cuando lo estime necesario.

Protocolo Adicional sobre Solución de Controversias

Este se aplica a aquellas controversias que se presenten entre los países signatarios del Acuerdo, con motivo de la interpretación, aplicación o incumplimiento de las normas del mismo, de sus protocolos y decisiones del C. I. H. y de la Comisión del Acuerdo. Se establece que en forma previa, los países signatarios en una controversia deben procurar resolverlas a través de sus organismos nacionales competentes, mediante consultas y negociaciones directas.

A su vez en el Protocolo se dispone cual es el procedimiento a seguir en caso de no arribarse a una solución dentro de un plazo razonable o si ésa fuere parcial (arts. 5 a 7, y cc.). El Tribunal Arbitral fijará su propio reglamento, y resolverá la controversia sobre la base de las disposiciones del Acuerdo, los Protocolos y decisiones del C. I. H. y de la Comisión del Acuerdo, como así también de los principios y normas del derecho internacional aplicables en la materia. Esta disposición no restringe la facultad del Tribunal Arbitral de decidir una controversia *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren.

Los países signatarios declaran que reconocen como obligatoria, *ipso facto* y sin necesidad de compromiso especial la jurisdicción del Tribunal Arbitral para conocer y resolver todas las controversias (art. 10), y se comprometen a cumplir las decisiones y el laudo dictados por el Tribunal.

Acuerdo por Canje de Notas Referido al Nuevo Reglamento Técnico Administrativo de la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP), suscripto por la República Argentina y la República del Paraguay en Buenos Aires el 15 de abril de 1998

Este acuerdo fue aprobado por ley argentina N° 25.592 (B.O. 14.6.2002), en el que se establece que el objeto de de la COMIP es dar cumplimiento a lo que el Convenio del 16 de junio de 1971 suscripto entre las Partes Contratantes relativo al estudio y aprovechamiento de los recursos del río Paraná; el Acuerdo Tripartito Acuerdo suscripto entre los Gobiernos de la República del Paraguay, la República Argentina y la República Federativa del Brasil el 19 de octubre de 1979; y las Notas Reversales y otros documentos o instrucciones de los Gobiernos, le encomienden.

Para el logro del mismo la COMIP podrá actuar directamente o por medio de personas físicas o jurídicas contratadas o por convenios con organismos internacionales u otras agencias oficiales o privadas, ejerciendo la supervisión de todos los estudios y trabajos. Dicho organismo se regirá por las normas establecidas en el Convenio del 16 de junio de 1971, por los demás instrumentos diplomáticos relativos al Convenio vigentes y por los que se acordaren en el futuro, por el Reglamento y por las normas que se dictaren en su consecuencia. La COMIP está constituida por las Delegaciones de ambas Altas Partes Contratantes. La autoridad y la representación jurídica de la COMIP son ejercidas en forma conjunta por los dos Delegados.

Acuerdo de Sede entre La República Argentina y la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (17.4.2001)

El mismo fue aprobado en Argentina por ley 26.187 (B.O. 29.12.2006), y hace referencia a las sedes de la Comisión, aspectos patrimoniales, administrativos y capacidad jurídica de la misma.

Acuerdo Marco de Cooperación. Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano

Este acuerdo fue firmado entre Argentina, Bolivia y Paraguay el 15 de marzo de 2007 en la ciudad Buenos Aires, y aprobado por ley 26.383 (B.O. 12.6.2008).

Los Estados parte hacen referencia en los considerandos a la fragilidad de los ecosistemas y el proceso de deterioro de la zona, que originan un creciente empobrecimiento y emigración de los pobladores. También aluden a la gran diversidad biológica que contiene el ese territorio compartido por los tres países, y a la creciente presión de que es objeto. Los anima un objetivo común, que consiste en conjugar esfuerzos para promover un desarrollo igualitario que promueva la participación y eleve el nivel de vida de los pueblos, con una perspectiva de desarrollo sostenible.

También mencionan el Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del “Gran Chaco Americano” (PAS CHACO), promovido por los estados parte, en el marco de la “Convención de Lucha contra la Desertificación de los Países Afectados por la Sequía Grave o Desertificación, en particular en África”, adoptada en la ciudad de París el 17 de junio de 1994, el cual representa un instrumento apropiado para los propósitos referidos, teniendo en cuenta que su fin es contribuir a mejorar la calidad de vida y promover la participación de sus habitantes bajo los principios del desarrollo sostenible. El mismo complementa los programas de acción nacionales formulados por los estados parte en el marco de dicha convención.

Teniendo en cuenta la necesidad de formalizar un acuerdo para contar con un marco jurídico-institucional adecuado que asegure la viabilidad política y financiera del Programa de Acción Subregional (de acuerdo a lo establecido en la Declaración de Cooperación para el Desarrollo Sostenible del “Gran Chaco Americano”, firmada el 7.9.2001), acuerdan que el mismo se aplicará en el “Gran Chaco Americano” incluyendo sus sistemas geomorfológicos y ecológicos (art. 1°).

Los Estados Parte se comprometen a realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo sostenible del Gran Chaco Americano, para asegurar de manera equitativa y mutuamente provechosa la preservación de su medio ambiente, la conservación, utilización racional de sus recursos naturales y su biodiversidad.

A tal fin, deben elaborar en forma participativa, en el marco de la Convención de Desertificación y de sus respectivos Programas de Acción Nacionales de Lucha contra la Desertificación, un **“Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano”** (PAS CHACO), a cuyo fin deberán intercambiar información, concretar acuerdos y expedir los instrumentos jurídicos que requieran sus respectivas legislaciones internas. A su vez, los Estados deben velar por la consistencia entre el PAS y otros instrumentos jurídicos de naturaleza similar que aquellos hubieran suscripto, sean de carácter bilateral o multilateral, (art. 2°).

Entre las principales obligaciones y facultades establecidas en el acuerdo respecto de las partes, figura la promoción conjunta de la realización de estudios y la adopción de medidas tendientes a promover el desarrollo económico, social y cultural en el “Gran Chaco Americano”.

Se establece el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como la instancia superior del acuerdo, y la puesta en práctica del Acuerdo Marco, y la elaboración y ejecución en práctica del Programa de Acción Subregional estará a cargo de la Comisión del Acuerdo Marco, considerando la participación de los pueblos y otros actores de la sociedad civil, en el marco de la soberanía y la normativa interna de cada Estado Parte. La Comisión debe velar por el cumplimiento de las decisiones que adopte el Consejo con relación a los objetivos del acuerdo.

Las Partes pueden constituir grupos de trabajo para el estudio de problemas o temas específicos relacionados con los fines del mismo, para lo cual pueden invitar a expertos, especialistas y representantes de la sociedad civil, conforme a la reglamentación que oportunamente establezcan las Partes. Tanto el Consejo como la Comisión adoptarán sus respectivas decisiones por consenso.

En cuanto a cualquier *controversia* que pudiera surgir a partir de la interpretación o aplicación del Acuerdo Marco deberá ser resuelta mediante *negociación* entre todos los Estados Parte.

3. Acuífero Guaraní

Este acuífero es una de las reservas de agua dulce más grandes del planeta, y se ubica en el subsuelo de los territorios de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, países integrantes del MERCOSUR, y por tanto signatarios del Tratado de Asunción.

Uno de los temas centrales, refiere al uso actual que se está realizando del Acuífero Guaraní. El país que más lo explota es Brasil, que abastece entre 300 y 500 ciudades, y exporta a Medio Oriente agua embotellada. Uruguay, por su parte tiene aproximadamente 135 pozos de abastecimiento público de agua, y algunos de ellos se destinan a la explotación termal.

En la Argentina son explotadas cinco perforaciones termales de agua dulce y una de agua salada, que están ubicadas en la provincia de Entre Ríos, y en Paraguay se registran unos 200 pozos principalmente dedicados al uso humano.¹²

En cuanto al marco jurídico aplicable al Acuífero, lo rigen los siguientes instrumentos internacionales: Tratado de la Cuenca del Plata 1969 (Ley 18.590, B.O. 11.3.70); Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo 1973 (Ley 20.645, B.O. 18.3.74); Tratado del Río Uruguay 1975 (Ley 21.413, B.O. 17.9.76); Tratado de Santa Cruz de la Sierra 1992; Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur 2004 (Ley 25.841, B.O. 15.1.2004); Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (suscripto entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 2.8.2010).

En el año 2004 los países del Mercosur decidieron crear un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní, a través de la Deci-

12 Elizondo, Silvana y Pazos, Leonardo. "La cuestión del agua dulce en la Argentina desde una perspectiva estratégica", libro del Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la Nación Argentina, pág. 26 y 46, editorial bibliográfica de Voros S.A., junio de 2006.

sión MERCOSUR/CMC/DEC N° 25/04 como foro auxiliar del Consejo del Mercado Común con el objeto de elaborar un “Proyecto de Acuerdo de los Estados Parte del Mercosur relativo al Acuífero Guaraní”. Dicho Grupo a nivel jurídico definiría aspectos tales como la propiedad del acuífero, la conservación del mismo y el uso. Uno de sus objetivos, era declarar al Acuífero Patrimonio Común de la Humanidad.

Finalmente, frente a diversos reclamos regionales referidos a la necesidad de establecer un marco de protección y regulación del Acuífero, frente al panorama de escasez del recurso hídrico (en Argentina se presentó un proyecto de ley en el Congreso Nacional), y teniendo en cuenta los resultados del “Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní”, finalmente los países del MERCOSUR firmaron el **Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní**, el 2 de agosto del 2010, en la provincia de San Juan, Argentina.

Cabe destacar que en Argentina, al ser un país federal, resulta aplicable la normativa en materia de aguas, dictada por las provincias que abarcan el acuífero (p. ej. códigos y leyes de agua), y debe considerarse a su vez, el marco institucional (organismos de aplicación) existente. Tal es así que se aplican al Acuífero aquellas normas referidas a las aguas subterráneas de las provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos. Ello sin perjuicio de la normativa nacional aplicable (p. ej. Ley de Presupuestos Mínimos en materia de Gestión Ambiental de Aguas), y otra normativa complementaria.

En la provincia de Corrientes por ejemplo, existe una autoridad de aplicación única, el ICAA (Instituto Correntino del Agua y del Ambiente), y el uso y gestión del agua se rige por las disposiciones del Código de Aguas (Decreto 191/01). Otras normas aplicables son las referidas a la Evaluación del Impacto Ambiental (ley 24.585 respecto de la actividad minera; ley 5067 de EIA y Resolución 417/06 del ICAA). También se aplican otras normas específicas y complementarias, tales como la Resolución ICAA 282/07 que crea el Registro para la Explotación y Perforación de Aguas Subterráneas.

3.1. Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní

El mismo fue suscripto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 2 de agosto de 2010 en la provincia de San Juan, Argentina.

Las partes refieren en los considerandos a diversos instrumentos vinculantes y no vinculantes -entre ellos Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y Resolución 63/124, sobre la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales y el Derecho sobre los Acuíferos Transfronterizos, respectivamente; Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992; Cumbre sobre Desarrollo Sustentable de las Américas de Santa Cruz de la Sierra de 1996; Tratado de la Cuenca del Plata de 1969; Acuerdo sobre Medio Ambiente del MERCOSUR de 2001), y los resultados del Proyecto para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní”- que citan como fundamento y móvil para arribar al acuerdo en mención.

El art. 1° define el **Sistema del Acuífero Guaraní** (SAG) como un recurso hídrico transfronterizo, que integra el dominio territorial soberano de la República Argentina, del Brasil, Paraguay y Uruguay. Cada parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema, de conformidad a lo establecido en las normas constitucionales, nacionales y el derecho internacional (art. 2°). Las partes deben promover la conservación y protección ambiental del SAG, asegurando el uso múltiple, racional, sustentable y equitativo de sus recursos hídricos. Cuando las Partes se propongan emprender estudios, actividades u obras relacionadas con las partes del SAG que se encuentren localizadas en sus respectivos territorios, y que puedan tener efectos más allá de sus respectivas fronteras, deberán actuar de conformidad con los principios y normas de derecho internacional aplicables (arts. 4 y 5).

También deben intercambiar información técnica sobre las obras y actividades, e informar a las otras, aquellas que se propongan ejecutar en su territorio, que pudieran tener efectos en el SAG (arts. 8 y 9), y establecer programas de cooperación con el propósito

de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní, (art. 12) y en la identificación de áreas críticas, especialmente en zonas fronterizas que demanden medidas de tratamiento específico (art. 14).

En el marco del Tratado de la Cuenca del Plata, y de conformidad con el Artículo VI de dicho Tratado, se establece una Comisión integrada por las cuatro Partes, que coordinará la cooperación entre ellos para el cumplimiento de los principios y objetivos de este Acuerdo. La Comisión elaborará su propio reglamento (art. 15).

En cuanto a la *resolución de controversias*, en el art. 16 se dispone que las Partes deben resolver las controversias relativas a la interpretación o aplicación del Acuerdo del SAG, en las que sean partes mediante negociaciones directas, e informarán a la Comisión, sobre dichas negociaciones. Cuando no se alcanzare un acuerdo dentro de un plazo razonable de esa manera, o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, las Partes en la controversia podrán solicitar a la Comisión de común acuerdo, que previa exposición de las respectivas posiciones, evalúe la situación y, si fuera el caso, formule recomendaciones (art. 17). Por último, podrán recurrir al procedimiento arbitral, previa comunicación a la Comisión, y establecerán un procedimiento arbitral para la solución de controversias en un protocolo adicional al acuerdo (art. 19).

4. MERCOSUR

Los países que integran las cuencas objeto de análisis en el presente trabajo (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) integran el MERCOSUR. A continuación se mencionarán los acuerdos referidos a la materia ambiental e hídrica, y a la solución de controversias.

Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR y Protocolo para la Solución de Controversias

El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente fue suscripto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 22 de junio de 2001 en la ciudad de Asunción.

A través de aquel, los Estados Partes reafirman su compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (art. 1º), y se comprometen a analizar la posibilidad de instrumentar la aplicación de aquellos principios de dicha declaración, que no hubieran sido objeto de tratados internacionales.

El objeto del acuerdo (art. 4º) es el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población.

En el capítulo II se establece que los estados parte cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean parte (art. 5º), y que a su vez profundizarán el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y de las organizaciones de la sociedad civil (art. 6º).

Las *controversias* que surgieran entre los Estados Partes respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones contempladas en el Acuerdo, deben ser resueltas por medio del sistema de solución de controversias vigente en el MERCOSUR (art. 8º).

Antes era aplicable el Protocolo de Brasilia de Solución de Controversias, que fue sustituido por el **Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR**¹³, aprobado el 18 de febrero de 2002, y que se aplica a partir de su entrada en vigor. El mismo se dicta debido a la necesidad de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos del proceso de integración y del conjunto normativa del MERCOSUR, en forma consistente y sistemática (considerandos del Protocolo), y para consolidar la seguridad jurídica en el ámbito del MERCOSUR). En el art. 4º del Protocolo se establece que las partes procurarán resolver las controversias a través de negociaciones directas, que salvo acuerdo en contrario no podrán exceder los 15 días (art. 5º, 1) a partir de la comunicación de un aparte a la otra. Las partes deberán

13 Modificado por el Protocolo Modificatorio firmado el 19.1.2007 en Río de Janeiro.

comunicar al Grupo de Mercado Común las gestiones llevadas a cabo durante las negociaciones, y los resultados (art. 5º, 2). Si no arribaran a un resultado exitoso y no se arribare a un acuerdo, o la solución fuera parcial, cualquiera de las partes podrá hincar directamente el procedimiento arbitral previsto en el Capítulo VI del Protocolo. Sin perjuicio de ello, las partes podrán someter la cuestión a consideración del Grupo de Mercado Común. El procedimiento se sustanciará ante un Tribunal Arbitral Ad Hoc, compuesto por tres árbitros. Si el laudo fuera objeto de un recurso de revisión, intervendrá en Tribunal Permanente de Revisión

Acta 3/04

La misma fue firmada en Brasilia por las delegaciones de los países del MERCOSUR (con la participación en calidad de observador de Chile), dentro del marco de la XXXI Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo 6 - Medio Ambiente, realizada del 30 de agosto al 1º de septiembre de 2004. Uno de los temas incluidos en el orden del día fue el de “Instrumentos y mecanismos para el perfeccionamiento de la gestión ambiental”, dentro del cual se menciona el de la “Gestión de recursos hídricos transfronterizos”.

Integra el acta como anexo entre otros el Nº XVI, que contiene una **Propuesta de Gestión de Recursos Hídricos Transfronterizos**, en cuyo artículo 2º las partes se comprometen a prestar cooperación recíproca y asistencia técnico-científica en materia de gestión de recursos hídricos compartidos a través de sus órganos responsables, de conformidad a las disposiciones generales y particulares del acuerdo. Dicha cooperación se basa en el reconocimiento de que la gestión de recursos hídricos tiene como ámbito de aplicación a las cuencas hidrográficas compartidas por los Estados Parte (art. 3º).

5. Cuencas compartidas con Chile

Los recursos hídricos compartidos entre Argentina y Chile son de una gran potencialidad, pues si bien ocupan aproximadamente un 1% de la superficie del país, cuentan con el 5% de la disponibilidad del agua

de la Argentina. Estos recursos son superficiales y subterráneos. Los cursos de agua comprenden a ríos contiguos y ríos sucesivos. Gran parte de estos recursos hídricos se encuentran aprovechados, principalmente para abastecimiento de agua para bebida, riego, industria, y principalmente para actividades recreativas (pesca, navegación, contemplación) y mantenimiento de ecosistemas.

Debido en parte a la escasa cantidad de población, y el reducido nivel de las actividades económicas que dependen de los recursos hídricos, su calidad no se encuentra tan deteriorada, manteniendo sus niveles de autodepuración y bajos niveles de contaminación. No obstante ello, el notable crecimiento de las actividades turísticas en la Patagonia, y el escaso volumen de tratamiento de los efluentes domiciliarios constituyen un elemento de atención hacia el futuro, en materia de control de la calidad.

Cuando no son desarrollados adecuadamente los proyectos de aprovechamiento forestal o de infraestructura, se inician procesos de erosión hídrica que deterioran el sistema integrado por los bosques, suelos y agua, en detrimento de la calidad ambiental en general de las cuencas hidrográficas¹⁴.

Argentina y Chile comparten las siguientes Cuencas: Hua-Hum, Manso, Puelo, Futaleufú Carrenleufú y Encuentro, Engaño, Pico, Simpson, Lago Buenos Aires, Lago Pueyrredón, Mayer, Lago San Martín, Vizcachas, Zanja Honda Guillermo, Lago Fagnano (Pacífico), Gallegos, Chico, Alfa, Cullen, San Martín, Gamma, Chico, Grande, Lago Roca (Atlántico) y Tierra del Fuego.

5.1. Marco jurídico aplicable. Tratado de Medio Ambiente y Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos

El Tratado de Medio Ambiente suscripto entre ambos países el 2 de agosto de 1991, fue aprobado por ley nacional 24.105 (B.O. 1.7.92), y posee un Protocolo Adicional titulado “Protocolo Específico Adicional Sobre Recursos Hídricos Compartidos entre la República

14 Fuente de la información: GAVIÑO NOVILLO, J. Marcelo: “La gestión de los recursos hídricos compartidos entre la Argentina y Chile: avances logrados 1.993 – 1.999”

de Chile y la República de Argentina”, que reafirma lo establecido por el Artículo II, punto 3, del Tratado de Medio Ambiente, y lo enunciado en el Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrográficas, del 26 de junio de 1971.

En cuanto al recurso hídrico, el tratado contempla la protección y el aprovechamiento racional de los recursos hídricos y de sus recursos vivos, y la prevención, defensa y saneamiento de su contaminación. Las partes acuerdan constituir en el ámbito de la Comisión Binacional Argentino-Chilena, una **Subcomisión de Medio Ambiente** para promover, coordinar y efectuar el seguimiento de la ejecución del tratado y de los protocolos específicos adicionales. La Subcomisión estará integrada según lo establecido en aquel, por representantes de ambas Partes, bajo la coordinación de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Podrán participar en los trabajos de la Subcomisión, representantes de las provincias argentinas y de las regiones chilenas.

Por su parte, en el **Protocolo Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos** ambos países, en el marco del Tratado sobre Medio Ambiente, Chile y Argentina, manifiestan su adhesión al concepto de manejo integral de las cuencas, y formulan el propósito de regir el uso de los recursos hídricos compartidos mediante la elaboración de Planes Generales de Utilización para cada una de las cuencas. A su vez reconocen los usos actuales de los países sobre tales recursos.

El Protocolo Adicional contempla la creación de un **Grupo de Trabajo**, cuya primera reunión se celebró en 1996. Entre sus principales objetivos, figura el establecimiento de Planes generales de utilización de los recursos hídricos compartidos; la elaboración común de Planes de Contingencia para enfrentar catástrofes o accidentes que afecten a las cuencas compartidas; y la creación de un procedimiento de información recíproca sobre las obras actuales de aprovechamiento de recursos hídricos compartidos, y de los que se constituyan en el futuro, de acuerdo con las respectivas legislaciones internas.

Sin embargo, no existen otros acuerdos adicionales y normas derivadas de los instrumentos mencionados, que reglamenten o regulen de manera más exhaustiva lo establecido en aquellos.

Cabe destacar que ambos países son parte además de tratados internacionales ambientales, y adhirieron a varias declaraciones y resoluciones internacionales en materia ambiental e hídrica. Por tal motivo, el aprovechamiento y gestión de los recursos hídricos debe hacerse en armonía con lo establecido en sus disposiciones.

Por otro lado, en Argentina y Chile, la Reserva Mundial Andino Norpatagónica¹⁵, y los Bosques Lluviosos templados de los Andes Australes, respectivamente, fueron declarados por la UNESCO el 20 de Septiembre del 2007 como Reservas de Biósfera¹⁶, y por tanto incluidas dentro del integrante de la Red Mundial de Reservas para Biosfera¹⁷.

15 La Reserva de Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica es un área natural protegida mundial de casi cinco millones de hectáreas de ambos países (4.588.167 has.). Abarca 2.370.000 hectáreas de tierras argentinas y 2.296.795 hectáreas de chilenas, y es la primera Reserva Transfronteriza incluyendo territorio del Parque Nacional Los Alerces, Parque Nacional Lago Puelo (ambos en Chubut), Área Protegida Río Azul-Lago Escondido (Río Negro), Parque Nacional Nahuel Huapi (Río Negro y Neuquén), Parque Nacional Lanín (Neuquén), Parque Nacional Puyehue, y Parque Nacional Vicente Pérez Rosales (estos dos últimos en Chile).

16 Las reservas de biósfera son lugares en el mundo donde se trata de combinar el conocimiento científico y estrategias gubernamentales para reducir la pérdida de biodiversidad, mejorar los medios de subsistencia de la población y elevar sus condiciones sociales, económicas y culturales para un medio ambiente sostenible. También pueden servir como sitios de aprendizaje y de experimentación.

17 El Programa sobre el Hombre y la Biosfera (The Man and The Biosphere -MaB), iniciado a principios de los años 70, desarrolla las bases, dentro de las ciencias naturales y sociales, para el uso sostenible y la conservación de la diversidad biológica y para la mejora de la relaciones entre las personas y su medio ambiente. La Secretaría del Programa MaB se inserta en la División de Ciencias Ecológicas y de la Tierra de la UNESCO, y su órgano de gobierno es el Consejo Internacional de Coordinación (CIC), compuesto en cada momento por treinta y cuatro Estados miembros de la UNESCO. La Mesa (o Buró) del CIC es el órgano ejecutivo, integrado por seis miembros, uno por cada una de las seis regiones mundiales de Naciones Unidas, de los cuales uno es el Presidente y los demás son Vicepresidentes. A lo largo de 40 años de funcionamiento, el Programa MaB ha ido centrando sus actuaciones en la figura de reserva de la biosfera. En la actualidad, el objetivo prioritario del Programa MaB es promover el funcionamiento de las Reservas de Biosfera individuales y, sobre todo, potenciar la Red Mundial de Reservas de Biosfera.

Actualmente, la Red Mundial comprende un total de 553 reservas de la biosfera repartidas por 107 países que participan en el Programa MaB. Las reservas son

Ambos países son parte de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; Convención RAMSAR sobre Humedales, Convención sobre Diversidad Biológica, entre otras. Todos estos instrumentos jurídicos internacionales son aplicables, teniendo en cuenta el principio de integridad de los ecosistemas y de la cuenca hidrográfica, y de ésta como unidad indivisible, a los fines de su gestión y planificación.

Estas reservas son de gran importancia para la protección de los bosques templados, ecosistemas de montaña y cuencas hidrográficas, en los que el Lago Puelo y El río Manso, son cuerpos de agua que se ubican al centro mismo de esta gran reserva mundial.

En el punto 3) se hará referencia al potencial conflicto que puede suscitarse en relación con el uso de los ríos Puelo y Corcovado.

6. Herramientas jurídicas e institucionales existentes en el marco normativo argentino para la promoción de acuerdos internacionales entre los estados parte de las cuencas transfronterizas

6.1. Marco legal y constitucional

Según lo establecido por el art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional Argentina, los tratados internacionales tienen jerarquía suprallegal, concordantemente con lo dispuesto por el art. 27, Sección I de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por la Argentina mediante Ley N° 23.782 (B.O. 7/6/90). Los Trata-

territorios cuyo objetivo es conciliar la conservación de la naturaleza y el desarrollo económico. Las Reservas de Biosfera deben contribuir a preservar y mantener los valores naturales y culturales merced a una gestión sostenible, apoyada en bases científicas correctas, en la creatividad cultural y en la implicación de los diferentes agentes que operan sobre el territorio.

La incorporación de nuevas Reservas de Biosfera a la Red Mundial de la UNESCO se hace a petición de los países, de forma voluntaria. Las propuestas deben incluir ciertos requisitos y ciertos compromisos que aseguren el cumplimiento de las tres funciones de las Reservas de Biosfera (conservación, desarrollo y apoyo logístico).

dos de Derechos Humanos enumerados taxativamente en el inciso 22 del art. 75 mencionado, poseen jerarquía constitucional¹⁸.

A su vez, según lo dispuesto por esa misma disposición constitucional, es competencia del Congreso Nacional “...aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales...”. Tal es así, que la política internacional y las relaciones internacionales son competencia exclusiva del gobierno federal.

Sin embargo, el artículo 124 de la Constitución Nacional reconoce a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales, que no sean incompatibles con la política exterior del estado federal, y que no afecten las facultades delegadas al gobierno federal, ni al crédito público del mismo.

Tal es así, que las Provincias poseen ciertas competencias que admiten en algunos casos y con reservas, una proyección a la esfera internacional. Bidart Campos¹⁹ las engloba convencionalmente dentro de las denominadas “gestiones internacionales” (p. ej. celebración de acuerdos transfronterizos con diversos fines tales como lucha contra inundaciones, conexión de redes cloacales, purificación de aguas, preservación del ambiente, etc.). Tales acuerdos requieren del conocimiento del Congreso Federal. Algunos autores sostienen que éstos necesitan ser aprobados por el Congreso.

En cuanto al “status jurídico” de dichos convenios, tales normas internacionales no integran el derecho federal, ya que sólo ingresan al derecho provincial y no al orden jurídico federal. Por esa razón, tampoco se les aplica el art. 75, inc. 22, que otorga a los tratados internacionales superioridad jerárquica respecto de las leyes, ya que

18 La Constitución contempla un procedimiento por el cual otros tratados de derechos humanos –además de los del inciso 22– pueden adquirir dicha jerarquía. Por dos tercios de los votos del Congreso Nacional puede declararse la jerarquía constitucional de dichos tratados.

19 BIDART CAMPOS, Germán J.: “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo VI, La Reforma Constitucional de 1994, Ed. EDIAR, Buenos Aires.

esta norma sólo se refiere a los tratados celebrados entre la Nación y Estados extranjeros.²⁰

Estos convenios no son tratados internacionales en el sentido y con el alcance que les atribuye en la esfera internacional la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Bidart Campos²¹ entiende que respecto de nuestro derecho interno, se encuadran dentro de la categoría de derecho intra federal. El objeto de estos convenios, con la reserva de su cláusula prohibitiva, puede versar sobre todas las materias que son competencia reservada de las provincias, comprendiendo también las de naturaleza concurrente con el estado federal. Dentro de este contexto se deberá evaluar el alcance de tales acuerdos y la viabilidad de su implementación para cada situación en particular.

Cabe señalar que siendo Argentina un país federal, y según lo dispuesto por art. 124 de la Carta Magna, las Provincias tienen el dominio originario sobre los recursos naturales ubicados dentro de su territorio (y el poder jurisdiccional), y por ende, sobre las aguas situadas en él. Dentro de ese marco, aquellas dictan sus códigos y leyes de agua, que regulan su uso, aprovechamiento y gestión. Sin embargo, en materia de ríos aquel dominio se ejerce sin perjuicio de la jurisdicción federal del Congreso con respecto a la navegación (art. 75, inc. 10, reglamentación de la libre navegación de los ríos interiores).

A su vez, y siguiendo la línea argumental expuesta precedentemente, corresponde a la Nación el dictado de las denominadas “normas de presupuestos mínimos” en materia ambiental, facultad que fue delegada por las Provincias a partir de la reforma constitucional del año 1994. Dentro de aquella facultad, el Congreso Nacional dictó la Ley de Presupuestos Mínimos de Gestión Ambiental de Aguas²², aplicable en todo el país, sin perjuicio de la normativa

20 SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M.: “La Constitución de los Argentinos”, Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994, 4ª edición actualizada y ampliada, Ed. ERREPAR, Buenos Aires, 1998.

21 Op. cit. (20).

22 Sancionada el 28 de noviembre de 2002 y promulgada el 30 de diciembre de 2002. Establece “los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas,

provincial específica dictada en materia de aguas. Las provincias pueden dictar normas complementarias más exigentes, pero no por debajo del “piso” fijado por la norma nacional de presupuestos mínimos.

Por otro lado, según lo dispuesto por el art. 125 de la Constitución Nacional, existen los tratados parciales interprovinciales, utilizados como instrumento jurídico para la regulación de materias relativas a intereses económicos y trabajos de utilidad común, construcción de canales navegables y exploración de ríos, entre otros. Este instrumento fue utilizado en el nivel nacional, para la creación de entes interjurisdiccionales tales como el CFI, COFEMA y para la gestión de cuencas²³, y la realización de obras de infraestructura. También fue de utilidad para la materialización del concepto de región desarrollado por el art. 124 de la misma norma.

Las facultades enumeradas por el art. 125 son de las denominadas “concurrentes”, ya que pueden ser ejercidas tanto por la Nación (artículo 75, incisos 18 y 19), como por las Provincias. El artículo mencionado se complementa con el artículo 124 ya mencionado, por el cual se establece que las provincias pueden crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines.

Las disposiciones constitucionales descriptas constituyen la base y el marco dentro del cual Argentina procede a la suscripción de acuerdos internacionales con otros países.

su aprovechamiento y uso racional” (art. 1°). El dictado de esta norma generó la reacción de la provincia de Mendoza¹³, que interpuso una acción legal contra el Estado Nacional, pidiendo se declare la inconstitucionalidad de la Ley N° 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas y se disponga la nulidad absoluta de todos los actos administrativos que se hubieran dictado en consecuencia de aquella. Alega que la norma es violatoria de los artículos 5, 31, 41, 121, 124 de la CN y de la ley 25.675 de Política Ambiental y afirma que ésta pretende ser de presupuestos mínimos de protección ambiental, escondiendo “un decidido avance en menoscabo a las jurisdicciones locales y sus instituciones....”.

23 Creación de Comités de cuenca tales como el COIRCO (Comisión Interprovincial del Río Colorado); Comité de Cuenca del lago San Roque, AIC (Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Río Negro).

Como se verá más abajo en el punto 4, sería recomendable que las tratativas internacionales previas a la firma de tales acuerdos, consideren no sólo el marco internacional vigente, sino también los acuerdos regionales locales (véase lo expuesto a continuación) y las instancias u organismos locales (comités de cuenca), creados en el ámbito provincial/local. Por otro lado, deberían contemplar los procesos que se realizan entre los actores locales de uno y otro lado de la frontera (actores locales de distintos países que comparten una cuenca, tales como comunidades rurales e indígenas), y los reclamos que suscitan los diversos emprendimientos y obras llevados a cabo entre los países. Todo ello para garantizar una adecuada representatividad de las necesidades e intereses locales, y prevenir potenciales conflictos que tengan como eje la gestión y uso de una cuenca compartida (no sólo del recurso hídrico, sino del ecosistema en su conjunto).

6.2. Acuerdos internacionales y locales de cuencas transfronterizas

En cuanto a los *acuerdos internacionales referidos a recursos hídricos y cuencas transfronterizas*, Argentina suscribió varios dentro del marco legal y constitucional expuesto precedentemente, y fueron creados organismos (comisiones o comités de cuencas) en los cuales se encuentran representados los países signatarios. Entre otros podemos mencionar los siguientes²⁴:

Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC)

El CIC está integrado por Representantes de la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Es el órgano permanente que promueve, coordina y sigue la marcha de las

24 Fuente: "Gobernanza del Agua en América del Sur: dimensión ambiental", UICN Serie de Política y Derecho Ambiental N° 53, UICN, Gland, Suiza, 2006, Editores: Alejandro Iza y Marta B. Rovere;

acciones multinacionales encaminadas al mejor aprovechamiento de los recursos de la Cuenca del Plata y al desarrollo armónico y equilibrado de la región, para el logro de los objetivos fijados por el Tratado de la Cuenca del Plata y la ejecución de las Resoluciones de la Reunión de Cancilleres.

Dentro de sus atribuciones figura la coordinación del funcionamiento del Sistema de la Cuenca del Plata y la aprobación e implementación de proyectos, planes de estudio e investigación, determinando sus prioridades referidos por ejemplo a la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua su aprovechamiento múltiple y equitativo y la promoción de proyectos, como por ejemplo los referidos al conocimiento integral de la Cuenca.

Comisión Binacional: Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija

Por ley 24.639 de fecha 17/4/96 la Argentina aprueba el Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, suscripto con Bolivia el 9/6/95, en aplicación del Artículo 6 del Tratado de la Cuenca del Plata, que prevé la suscripción de acuerdos específicos. Allí se dispone la creación de la Comisión Binacional (CB). La Comisión está constituida por dos Delegados de cada Estado Miembro y la COREBE de la República Argentina y la Oficina Técnica Nacional de los ríos Pilcomayo y Bermejo de la República de Bolivia, que cumplirán las funciones de secretaría de la Comisión.

Dentro de las funciones de la CB figura la identificación de programas de desarrollo sostenible y seleccionar las obras a realizar en los cursos de agua, sobre la base de la correspondiente evaluación del impacto ambiental (E.I.A) y la fijación los parámetros físico-químicos y biológicos para la regulación de la calidad de las aguas de acuerdo a criterios internacionales.

Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)

La Comisión Administradora del Río Uruguay es un organismo internacional creado por las Repúblicas Argentina y Oriental del Uruguay, como concreción de la voluntad de ambas en institucionalizar un sistema de administración global del Río Uruguay en el tramo del mismo que comparten. Esta Comisión fue constituida por el “Estatuto del Río Uruguay”, suscripto entre ambos países el 26 de Febrero de 1975 y tiene como principal antecedente “El Tratado de Límites del Río Uruguay” del 7 de Abril de 1961. El propósito de su creación responde a la idea de contar con un mecanismo idóneo para un “óptimo y racional aprovechamiento del Río” (art.1° del Estatuto).

Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP)

Argentina y Paraguay suscribieron el 16 de junio de 1971 un convenio que crea la Comisión mixta argentino-paraguaya del Río Paraná (COMIP). Este acuerdo fue aprobado por la Argentina por la ley N° 19.307 del 11 de octubre de 1971, y por el Paraguay mediante la ley N° 270 del 30 de julio de 1971. El canje de los instrumentos de ratificación tuvo lugar el 29 de diciembre de 1971, fecha en la que el convenio entró en vigor. La COMIP tiene por objeto el “estudio y evaluación de las posibilidades técnicas y económicas del aprovechamiento de los recursos del río Paraná en el tramo limítrofe entre los dos países, desde su confluencia con el río Paraguay hasta la desembocadura del Iguazú” (art. 1).

Tiene capacidad para realizar estudios y evaluaciones de la posibilidad de aprovechamiento de los recursos del río Paraná, que comprende estudios y evaluaciones en diversas áreas como producción de electricidad, navegación, pesca, uso industrial y agrícola de las aguas, uso recreativo. La COMIP ha ido aumentando su competencia debido a acuerdos posteriores celebrados entre la Argentina y el Paraguay.

El 26 de marzo de 1992 los Cancilleres de los dos países se reunieron en Buenos Aires y decidieron que una única Comisión se

ocupe de todos los aspectos vinculados con el tramo del Río Paraná que es contiguo entre la Argentina y el Paraguay. En este sentido, acordaron otorgar a la COMIP competencia semejante a las comisiones fluviales binacionales existentes en el ámbito de la Cuenca del Plata. En el acuerdo celebrado entre las partes en aquella fecha, fueron enunciadas las facultades que tenía la COMIP en virtud de convenios anteriores y fue agregada la de “navegación y control del medio ambiente”.

El convenio tripartito del 19 de octubre de 1979 le había atribuido competencia para intercambiar datos hidrológicos con Itaipú Binacional, y para verificar si se respetaban los parámetros estipulados en ese convenio sobre velocidad de las aguas y variaciones horarias y diarias del nivel. Además, el acuerdo por cambio de notas del 26 de abril de 1989 confirió a la COMIP competencia en cuanto a control de la calidad del agua y del recurso íctico. Esta competencia fue precisada por un acuerdo posterior del 15 de septiembre de 1989.

El acuerdo de 1992 encomienda al organismo la elaboración de un proyecto de estatuto del río, que comprenda también el nuevo reglamento de funcionamiento de la Comisión. El estatuto del río consiste fundamentalmente en la regulación de los distintos usos de las aguas. A partir de la firma del Convenio sobre conservación y desarrollo de los recursos ícticos en los tramos limítrofes de los ríos Paraná y Paraguay en octubre de 1996, la COMIP es Secretaría Permanente del Comité Coordinador.

Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP)

La Comisión Administradora del Río de la Plata (C.A.R.P.) es un organismo internacional, de carácter binacional, que brinda el marco jurídico y encausa el diálogo entre sus partes, la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, para la negociación en materias de interés común a ambas naciones en el ámbito del Río de la Plata. Nace con la firma del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo el 19 de noviembre de 1973, suscripto entre los Estados miembros.

Las Partes del Tratado aprobaron el Estatuto de la CARP por acuerdo del 15 de julio de 1974. La instalación efectiva se realizó el 29 de marzo de 1977, en presencia de los Cancilleres de ambos países. La CARP regula y administra las cuestiones que atañen a estos dos países con respecto al Río de la Plata y su Frente Marítimo y las cuestiones relacionadas con la pesca, navegación, obras hidráulicas, practicaje, contaminación. En este contexto, la Comisión cuenta con la asistencia de varias comisiones, entre otras la de medio Ambiente.

Entidad Binacional Yaciretá (EBY)

El 3 de diciembre de 1973 se firma en Asunción, Paraguay el Tratado de Yaciretá, por el cual los dos Estados se comprometen a emprender en común la obra destinada al aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná a la altura de la isla Yaciretá, mejorar su navegabilidad en la zona y regular el caudal en caso necesario, para disminuir los efectos de las inundaciones en los momentos de crecidas extraordinarias. Con tal fin deciden crear en condiciones igualitarias para ambas partes un Ente Binacional llamado Yaciretá, al cual se le asigna la capacidad jurídica y responsabilidad técnica para realizar los estudios y proyectos de las obras mencionadas y para la dirección, ejecución, puesta en marcha y explotación de las mismas, como una unidad técnico-económica.

Dentro de los objetivos del Proyecto Yaciretá figuran los siguientes: desarrollar el potencial

hidroeléctrico del Río Paraná en la vecindad de las Islas Yaciretá y Apipé; mejorar la navegación en el área de Yaciretá, en el Río Paraná; contar con un alerta de crecidas mediante un sistema de monitoreo y promover el desarrollo de la región, mediante la industrialización, irrigación.

Existe un Proyecto del PNUD/GEF - FREPLATA, titulado Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo, que responde a una creciente preocupación sobre la necesidad de adoptar medidas adecuadas para la protección del medio ambiente del Río de la Plata y su Frente Marítimo y para asegurar el desarrollo

sustentable de sus usos y recursos. El punto de partida se encuentra en la Primera Reunión Binacional sobre la Prevención de la Contaminación en el Frente Marítimo convocada por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM) en 1993. Una de las conclusiones del encuentro fue que la integridad del entorno de esa zona marítima, dependía de un conjunto de procesos que se desarrollaban en un espacio mucho más amplio. En la Resolución Conjunta de la CARP y la CTMFM firmada el 7 de abril de 1994, se acuerda que ambos organismos binacionales cooperarían en todo lo referente a la elaboración y presentación de una propuesta de Proyecto.

El 26 de abril de 1989 en Ituzaingó, Argentina, se firman las notas reversales que definen el esquema definitivo de las obras de protección de los valles de los arroyos afluentes al Embalse en margen derecha (Paraguay) y el 2 de septiembre de 1994 se pone en funcionamiento la primera turbina y comienza así la generación de energía.

Por su parte, en el ámbito interno (nacional) y dentro del marco del mencionado art. 125, fueron constituidos comités de cuenca, a través de *tratados interjurisdiccionales parciales* firmados entre el Estado Nacional y las provincias, entre los que podemos mencionar los siguientes:

Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro

Está integrada por el Estado Nacional y las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires. Es un organismo que tiene por objeto entender —en el modo y con los alcances que se fijan en su Estatuto— en todo lo relativo a la administración, control, uso y preservación de las cuencas de los ríos mencionados. Se crea en el año 1985 por Acuerdo de los Gobernadores de las Provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires.

Su actividad se potencia a partir del año 1993, motivado por la privatización de los aprovechamientos hidroeléctricos de la cuenca, al designar a la AIC como Autoridad de Aplicación de los Contratos de Concesión, en materia de manejo de aguas, protección del

ambiente y protección civil. El Estatuto recoge la voluntad política de los signatarios de desarrollar una función común en lo relativo “al manejo armónico, coordinado y racional del recurso, tendiente a optimizar su uso y con ello propender al desarrollo regional”, que constituye el objetivo de la creación de la Autoridad.

Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO)

En el caso de la Cuenca del Río Colorado, se procedió a la creación del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO), a través del artículo 5° del Acta suscripta el 26 de octubre de 1976 en la Sexta Conferencia de Gobernadores del Río Colorado, entre las Provincias de Buenos Aires, La Pampa, Neuquén, Mendoza y Río Negro, aprobada por las provincias. Su objeto consiste en asegurar la ejecución del Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego y Distribución de Caudales del Río Colorado (PUHARyDCRC) y su adecuación al grado de conocimiento de la cuenca y su comportamiento en las distintas etapas de la ejecución. Establece que ésta debe ser gradual y coordinada.

A partir de octubre de 1996 se sucedieron en la Provincia de Neuquén varios incidentes referidos a derrames de hidrocarburos en zonas aledañas al Río Colorado, que afectaron a la cuenca. Uno de ellos se registró en Rincón de los Sauces, Provincia de Neuquén y las localidades de Catriel, Provincia de Río Negro y Colonia 25 de Mayo, Provincia de La Pampa. Frente al panorama de siniestros ambientales ocurridos en la zona del Río Colorado se aprueba por Resolución 199/97 de la Secretaría de Energía y Puertos el “Acta de Acuerdo de Neuquén”, suscripta por los gobernadores de las provincias que suscribieron el Tratado referido *ut supra*, más la de Mendoza, el presidente del COIRCO y la Subsecretaría de Combustibles de la Nación. Allí se acordó la incorporación del COIRCO al sistema de contralor técnico operativo de las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, que produjeran consecuencias en la cuenca del Río Colorado. Se crea la Comisión Técnica Fiscalizadora encargada de ejercer funciones exclusivamente en los aspectos referidos a la preservación del recurso hídrico

compartido en el ámbito del Río Colorado, en relación a las actividades hidrocarburíferas. Esta Comisión puede coordinar con cada provincia ribereña los aspectos relativos a la verificación de determinados aspectos y controla las infracciones o incumplimientos al régimen legal vigente, que afecte a la cuenca, sin perjuicio de la actuación que realice cada provincia.

En fecha 19/5/97 por ley 24.805 se ratifica el Convenio de Aporte firmado entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de La Pampa, por el cual se compromete el apoyo técnico, económico y financiero del Gobierno Federal en la iniciativa de construcción y operación de un sistema de acueductos que proveerá agua potable a todo el territorio de la provincia.

Por otro lado, a partir de los derrames mencionados y el daño ambiental que estos producen, el COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente) dicta la Resolución 11/97, en la cual destaca el rol del COIRCO, como organismo de coordinación y búsqueda de consenso respecto a los usos de dicho recurso y reafirma la necesidad de que los organismos provinciales medioambientales de Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Pampa y Buenos Aires participen activamente en la toma de decisiones del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO) en lo referido al ámbito de su competencia. A su vez, a partir de tales incidentes fueron presentadas diversas iniciativas y proyectos de ley relativos al COIRCO, a fin de prevenir los derrames de petróleo.

Finalmente, frente a los incidentes ocurridos mencionados y para optimizar los medios que garanticen la rápida y eficaz fiscalización de las actividades hidrocarburíferas y preservar la calidad de los recursos naturales y mitigar los impactos ambientales que pudieran producirse como consecuencia de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, el 17 de marzo de 1997 se reúnen los mandatarios de las Provincias de Neuquén, Mendoza, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires, el presidente del comité ejecutivo del COIRCO, en representación del Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Combustibles de la Nación y celebran un Acuerdo. Este Acta Acuerdo fue ratificada por las Provincias según sus procedimientos constitucionales y por la Secretaría de Energía a través de la

Resolución SEyP N° 199 de fecha 18 de abril de 1997. Así convienen la incorporación del COIRCO al sistema de contralor técnico operativo de las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos reguladas por la Ley 17.319 y sus normas complementarias, que se desarrollen o que produzcan consecuencias en la Cuenca del Río Colorado, constituyendo conjuntamente con la Subsecretaría de Combustibles (SSC) una Comisión Técnica fiscalizadora. También contempla la actuación del COIRCO en forma complementaria en el ámbito de la Comisión Técnica, a fin de coordinar los programas de control acciones conjuntas y en la elaboración de los informes y recomendaciones con arreglo a los cuales se controlará el cumplimiento de la Ley 17.319, y sus disposiciones complementarias y todas aquellas que se dicten para la mejor y más eficiente cumplimiento de la Ley, los permisos y concesiones.

Constituida dicha Comisión (Secretaría de Energía– COIRCO) se aprobó un Plan de Actividades que contemplaba en uno de sus puntos, la organización de un estudio de calidad de agua, considerando todas las fuentes de contaminación existentes (petrolera, agroquímicos, afluentes cloacales y descargas industriales).

Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE)

El 2.10.81 firman el Acta constitutiva el Estado Nacional y las Provincias del Chaco, de Formosa, Jujuy, Salta, Santa Fe, y Santiago del Estero, por la cual acuerdan la creación de la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) cuyo objeto es adoptar las decisiones políticas y ejercer la dirección de las acciones necesarias para el aprovechamiento integral, racional y múltiple de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo, todo ello en forma coordinada y teniendo en mira el interés común que lleva a la creación de la Comisión.

A su vez por ley 22.697 del 17/12/82, el Estado Nacional ratifica el Convenio sobre distribución de cupos de agua del Río Bermejo. Las provincias hacen lo propio: por leyes 2.656 (Chaco), 1.227 (Formosa), 3823 (Jujuy), 6.135 (Salta), 8928 Santa Fe), 5.053 (Santiago del Estero). A través de dicho convenio las partes “se

comprometen a intensificar sus esfuerzos para lograr la construcción de las obras hidráulicas que permitan la progresiva regulación del río”.

Se establecen las bases a las cuales se ajustará el uso y distribución del agua a río no regulado, hasta tanto se construyan las obras de regulación y se dispone por ejemplo que “en lo que excede al cupo de caudales que les corresponde por este instrumento, las Partes se comprometen a no autorizar nuevas derivaciones para uso consuntivo sin el previo intercambio de información y consulta...”. A su vez las Provincias acuerdan la necesidad de establecer las estaciones de aforos que sean menester para una correcta aplicación del Convenio.

7. Situaciones de conflicto en curso. Cooperación sobre aguas transfronterizas y cuencas transfronterizas en Argentina

7.1. Cuenca del Río Bermejo: Represas Arrazal y Las Pavas (Argentina) y Cambaí (Bolivia)

La problemática de la Cuenca Alta del río Bermejo, tal como sucede en muchas regiones de la Gran Cuenca del río de La Plata, puede resumirse en los siguientes aspectos (PEA, 2003)²⁵: escasez de agua en la época seca; procesos intensos de erosión y desertificación; inundaciones y otros desastres naturales; destrucción del hábitat y pérdida de la biodiversidad; contaminación del agua; considerables niveles de pobreza.

Como una de las alternativas de solución a los problemas mencionados, Argentina y Bolivia deciden desarrollar, de manera bilateral y con la ayuda de organismos multilaterales e internacionales, la Cuenca Alta del río Bermejo mediante el aprovechamiento de sus recursos naturales, en particular, de los recursos hídricos superficiales. Dentro de ese marco deciden la construcción de tres presas:

25 Fuente: Grupo TAR E. U. Politécnica de Sevilla. Universidad de Sevilla www.grupotar.net. Op. cit. (11). El artículo constituye una opinión personal de los autores.

Las Pavas y Arrazayal (sobre el río Bermejo) y la presa de Cambarí sobre el río Grande de Tarija.

Pese a la importancia de los tres emprendimientos para el desarrollo de ambos países, entre los años 1998 y 2000, surgieron partidarios y detractores de la iniciativa, lo que generó una profunda confrontación de ideas, debates públicos, protestas contra ambos gobiernos, incomodidades a las autoridades de turno²⁶. Las controversias giraron en torno de diversas cuestiones, entre otras, la denuncia realizada por dirigentes cívicos respecto de la exclusión de Tarija de la negociación boliviano-argentina sobre el aprovechamiento de los ríos Bermejo y Grande de Tarija; la definición del precio del agua; el avance de las negociaciones respecto de las represas binacionales; y luego el estancamiento de la construcción de presas en ríos Bermejo y Grande de Tarija, según declaraciones de representantes de la Oficina Técnica Nacional de los ríos Pilcomayo y Bermejo.

La región de Tarija, a través de su Comité Cívico Departamental y organizaciones de la sociedad civil, hicieron observaciones a las condiciones en las que se estaba llevando adelante el proceso de licitación, previo a la construcción de las represas. Tal es así que se mencionó que sería necesario:

- Fijar el pago por parte del concesionario de un canon, por ser aguas reguladas, teniendo en cuenta las ganancias que percibiría al vender el agua a agricultores argentinos;
- Establecer mecanismos compensatorios, debido a que Bolivia asimilaría el impacto ambiental, producido por cerca de 80 millones de toneladas de sedimentos (barro) en los embalses;
- Contemplar el impacto ambiental producido por la inundación de 6.000 has. del territorio boliviano, que afectará el 1% reserva biológica de Tariquía;
- Pago de un canon por Argentina a Bolivia, teniendo en cuenta el gran caudal de agua que entregaría Bolivia a Argentina, y

26 Según lo manifestado por el Dr. Alberto Benítez Reynoso en el trabajo citado en (11), cuando desempeñaba las funciones de Presidente del Comité Cívico del Departamento de Tarija.

que ese país sería el mercado natural para la venta de energía eléctrica generada.

La construcción de las presas se interrumpió desde el año 2000, y a partir del año 2005, la Oficina Técnica Nacional de los ríos Pilcomayo y Bermejo y la Brigada Parlamentaria de Tarija, promovieron la construcción de la presa de Cambarí, situada en territorio tarijeño. El art. 1º de la ley boliviana 3042 (20.4.05), que declara de prioridad nacional y necesidad pública la construcción del Proyecto de Propósito Múltiple Cambarí, ubicado en la Provincia Arce del Departamento de Tarija, esta obra es la “...*primera ... de regulación conjunta entre las Repúblicas de Bolivia y Argentina...*”, esto es, independientemente, de que la propiedad de la represa sea de Bolivia.

Uno de los autores del trabajo mencionado, manifiesta que es necesario que los organismos técnicos encargados de llevar adelante los emprendimientos informen adecuadamente a la sociedad civil acerca del proyecto, y señala asimetrías en los beneficios que recibirán uno y otro país, las cuales en su opinión, deberían ser corregidas, en el nivel diplomático.

Según lo informado por el Ente Binacional (COBINABE) del Río Bermejo a los senadores de la Comisión de Apoyo a las Obras del Río Bermejo del Senado de la Nación Argentina²⁷, próximamente se licitaría la primera de las tres presas proyectadas en la alta cuenca del río Bermejo, y se procedería a la conformación de un grupo de trabajo donde intervendrán las cancillerías de Argentina y Bolivia, los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y de Medio Ambiente argentinos y los correspondientes al vecino país. Su tarea será la actualización de la documentación de la presa de Arrazal, y la coordinación del estudio de impacto ambiental que permitirá el llamado a licitación para el año 2010,

27 La Comisión de Apoyo y Seguimiento esta integrada por todos los señores Senadores representantes de las provincias del Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero que integran la nómina de autoridades de la Comisión Regional del Río Bermejo, quienes deberán darse su Reglamento Interno y propondrán las leyes que la concreción de la obra requiera. Fuente: Senado de la Nación. Expediente S-1348/94

lo que constituiría la Obra del Bicentenario para el norte argentino. Para el estudio de impacto ambiental convocarán académicos de las universidades nacionales de ambas naciones.

Acorde a las manifestaciones de los integrantes de la comisión, la presa se construirá en aguas binacionales entre Tarija y el departamento de Orán, Salta y tendrá una capacidad de generación eléctrica de 198 megavatios. La obra incluye un sistema de riego, no como parte complementaria, sino como objetivo primordial. Las obras proyectadas son tres: una en Bolivia (Cambarí) y dos en la frontera entre Bolivia y la Argentina (Arrazayal y Las Pavas). Se prevé la licitación internacional del complejo de esas tres presas hidroeléctricas, para regular el caudal del río Bermejo²⁸.

Por otro lado, en una reunión realizada por la Comisión de Apoyo y Seguimiento a las Obras del Río Bermejo, en el ámbito del Senado de la Nación Argentina el 9 de septiembre de 2009²⁹ fueron tratados los avances realizados en relación con la construcción de la Presa Arrazayal en la alta cuenca del Bermejo. En dicha reunión el embajador Cavadini informó sobre los acuerdos efectuados con las Universidades Nacionales de ambos países, para la realización del estudio de impacto-ambiental, y mencionó que deberán llamarse a audiencias públicas como la nueva Constitución de Bolivia exige.

7.2. Caso del Río Pilcomayo³⁰

La grave emergencia por sequía que afecta al oeste de la provincia argentina de Formosa, que trajo como consecuencia la muerte masiva de peces y de ganado, hizo que las autoridades locales decidieran la construcción de un nuevo canal sobre el río Pilcomayo,

28 Fuente: Nuevo Diario de Salta, Argentina, junio 2009.

29 Fuente: Versión Taquigráfica de la Reunión de la Comisión de Apoyo a las Obras del Río Bermejo realizada en el ámbito de la Cámara de Senadores de la Nación, Salón "Pablo Ramella" — H. Senado de la Nación, el 9 de septiembre de 2009.

30 Fuentes que refieren al conflicto que se expone respecto de este caso, y las manifestaciones de los diversos actores: Monitoreo Ambiental de la Cuenca del río Pilcomayo: http://monitoreopilcomayo.blogspot.com/2010_09_01_archive.html. 25 de septiembre de 2010.

presumiblemente, de manera inconsulta, para permitir el ingreso de agua hacia el lado argentino.

Ello generó una protesta oficial del gobierno paraguayo, que envió militares a la zona³¹. Formosa negó las acusaciones y sostuvo que sólo se trataba de la realización de tareas de limpieza del Canal Farías.

Debido a que el río tiene un alto nivel de sedimentos, después de cada creciente el punto divisorio queda totalmente colmatado y en épocas de poco caudal, como la actual, el agua escurre hacia el país que más limpio tiene su canal derivador.

Mientras tanto, el Concejo Deliberante reafirmó esta semana *“el compromiso inquebrantable del pueblo formoseño con la causa del río Pilcomayo”*, a la vez que puntualizó la decisión de *“acompañar las gestiones realizadas por el Poder Ejecutivo, tendiente a la distribución igualitaria de las aguas entre nuestro territorio y la República del Paraguay”*. *Los diputados del Partido Justicialista se sumaron y sostuvieron “que en los últimos días se suscitaron manifestaciones y repercusiones periodísticas en el hermano país acerca de los trabajos de mantenimiento, limpieza y remoción de sedimentos que usualmente deben realizar ambos países dado el comportamiento errático e irregular del río”*.

En tanto, la Defensoría del Pueblo presentó una formal protesta ante el Consulado Paraguayo en Formosa, por la decisión del Gobierno paraguayo de militarizar la zona, a la que calificó de *“acto desatinado, injustificado e inentendible”*.

31 El gobierno de Paraguay envió a la zona a un grupo de militares porque considera que Formosa desvió las aguas en forma ilegal. “Es a los efectos de resguardar la integridad de los obreros que trabajan del lado paraguayo”, dijo a la prensa un vocero del gobierno de Fernando Lugo. Por su parte, Lucio Amarilla, representante de Paraguay en la Comisión Binacional del Pilcomayo, consideró que lo ocurrido es el “inicio de la guerra de los canales”. El ministro de Obras Públicas paraguayo, Efraín Alegre, dijo que “se debe dejar sin efecto este nuevo canal abierto por la Argentina, para nosotros de manera ilegal”. “Con eso se resuelve el problema. No hay necesidad de construir nuevos canales”, concluyó desde el Palacio de López, sede del gobierno en Asunción. Y calificó a la obra como “un by pass que tuvieron que hacer los argentinos a consecuencia de su inacción en la limpieza de su cauce que ahora está colmatado”.

Más allá de éstas manifestaciones, realizadas de uno y otro lado de la frontera, cabe recordar, que el Pilcomayo -un extenso río de la Cuenca del Plata que discurre por Bolivia, Argentina y Paraguay- tiene problemas relevantes de colmatación, que durante los últimos años produjeron un retroceso del curso del agua en su recorrido fronterizo. Ello motivó que Argentina y Paraguay realizaran obras conjuntas, con un punto de desvío conocido como “Proyecto Pantalón, que lleva las aguas hacia ambos lados”³².

Según lo dicho por un representante de la Coordinación General de la Fundación para la Gestión e Investigación Regional (FUNGIR) de Formosa, la estrategia de realización de canales para evitar el acelerado proceso de pérdida de cauce, fue acordado por ambos países en 1991. Debido a que Formosa y Paraguay se encontraban en riesgo de perder el control del ingreso de las aguas a sus territorios, se diseñó el proyecto ‘Pantalón’, con dos canales gemelos que nunca funcionaron, para distribuir el agua equitativamente. En 1996, se tapó el canal argentino y se reconstruyó uno nuevo en el área del acuerdo, que funciona hasta el día de hoy.

En el año 2000, “*Paraguay unilateralmente realizó un nuevo canal aproximadamente 4 Km aguas arriba de la zona de acuerdo, ya que la topografía y diseño del original no era propicia para el ingreso del agua*”. Ese canal, fue aceptado por Argentina –con conflictos internacionales y reclamos de Argentina de por medio- a condición de que sólo condujera excedentes, a caudales de 600 m³/s (los desbordes). El proceso de colmatación llevó a que en el año

32 Según el coordinador general de Gestión Hídrica de la provincia argentina de Salta, Oscar Dean, la problemática por el desvío del río se remonta al año 1994, cuando se aprobó el proyecto. Este afirmó que “desde ese año y hasta el 2009, solo funcionó la pierna del pantalón que llevaba agua por Argentina. Ese año Paraguay solicita autorización, en una reunión con la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación en la cual participaron los embajadores de los países, para realizar las obras para garantizar el funcionamiento *de la pierna del pantalón* que debía pasar por su territorio. El año pasado hicieron el canal y según información de Formosa, este año estuvieron trabajando máquinas nuevamente lo que accionó que casi la totalidad del caudal pasara a Paraguay provocando mortandad de peces en El Bañado de la Estrella. Tenemos noticias de que Formosa está solicitando fondos para reactivar la pata del pantalón que corresponde a Argentina”, confirmó en la web oficial de la provincia.

2007 el lecho del río estuviera a poca distancia del lecho del canal. Tal es así que entre fines de 2007 y el 2008, Paraguay hizo obras de nivelación y adecuación de la boca de ingreso con resultados satisfactorios, aún en tiempos de bajante.

Paraguay habría continuado con los trabajos de mantenimiento durante el 2009, pero debido a que no estaba previsto en los acuerdos trabajar directamente sobre el cauce natural del río, Argentina no hizo lo mismo. *”Los procesos naturales de colmatación del lecho por sedimentación, sumados a los restos de un albardón hecho por Paraguay en el mismo cauce el año pasado para ayudar al ingreso en su canal, formaron un albardón dentro del cauce natural, que es lo que cerró el paso de las aguas este año a Argentina”*. *“Dicha formación fue rota por los mismos pobladores en una acción colectiva el 29 de agosto y mejorada con la movilización de casi 400 personas de Salta y Bolivia (indígenas pescadores) desde el 18 y hasta prácticamente el 23 de septiembre; con lo cual algo de agua comenzó a entrar a Argentina por el cauce natural”*. *“Paralelamente, la provincia de Formosa, sin consultar con Cancillería, envió máquinas para trabajar en la zona. Se hizo un canal paralelo a la barranca, en un nivel que corrientemente se inunda (o sea, dentro del área del lecho, aunque no en el centro mismo). La picardía fue emplazar la boca unos metros entrando en la última barranca, con lo cual se toma agua desde un poco más arriba que el canal que ingresa a Paraguay”*.

Un experto de FUNGIR manifestó que en su opinión los reclamos de Paraguay serían justificados, en tanto no se habrían cumplido los prerequisites básicos establecidos para accionar sobre el río -según lo dispuesto en el acuerdo suscripto entre ambas partes- en el que se establecía como ámbito de concertación y acción, a la Comisión Binacional. Por otro lado, explicó, habría habido un intento de hacerlo antes, pero los pobladores indígenas de la zona impidieron la realización de las obras con una medida de fuerza, debido a las consecuencias negativas que acarrearía para ellos, ya que viven en la zona y deben relacionarse cotidianamente con sus vecinos de Paraguay.

El gobernador habría ordenado hacer un canal aguas arriba del de Paraguay, pero ello también fue impedido por la gente de la zona. Según manifiesta el mandatario provincial, tales reclamos son legítimos en su opinión, pero lamenta las publicaciones realizadas por medios de prensa paraguayos, y que las negociaciones no se lleven adelante, de manera tal de beneficiar a ambos lados, sino que más bien, en términos de ganar o perder.³³

Reunión de la Comisión Binacional de Argentina y Paraguay³⁴

El 24 de setiembre del 2010, debido al conflicto descripto más arriba, y a pedido de los Cancilleres de Paraguay y Argentina, se realizó una reunión extraordinaria de la Comisión Binacional Paraguay Argentina³⁵ administradora del Río Pilcomayo, para analizar la situación actual del curso fluvial en la zona de aguas compartidas, en esta época de estiaje. En esa reunión se reafirmó el permanente apoyo de los Gobiernos de Paraguay y Argentina al trabajo conjunto de la Comisión Binacional, en procura del logro de sus principales objetivos, relacionados con el reparto equitativo de las aguas y la detención del retroceso natural del Río

A tal efecto se acordó un cronograma de actividades, según el cual el 28 de septiembre se haría una reunión entre las autoridades del Gobierno Federal Argentino y la Provincia de Formosa (Buenos Aires); el 29 de septiembre otra entre los Delegados de Paraguay y Argentina (Formosa), y el 1º de octubre, una visita ala zona del Pantalón.

33 Fuente: "Crisis binacional por obras en margen argentina del río Pilcomayo". Nota de Juan Ignacio Manchiola, de fecha 30 de septiembre de 2010. Fuente: RENA, Servicio Semanal de Noticias, el 3.11.10.

34 Creada por el Acuerdo por Canje de Notas por el que se adopta el Estatuto de la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo suscripto con la República del Paraguay. Aprobado en Argentina por ley 24.697 (B.O. 3.10.96).

35 Del encuentro participaron representantes de ambas Cancillerías y Funcionarios de los Organismos de Recursos Hídricos (Subsecretaría de Recursos Hídricos por Argentina y SEAM y MOPC por Paraguay).

Todas esas actividades serían para determinar los trabajos a realizar, para que ambos canales continúen recibiendo equitativamente las aguas del Pilcomayo.

Crisis del río Pilcomayo: un problema compartido por tres países

La actual crisis del Pilcomayo, refleja los problemas para los tres países que comparten la cuenca del río, en particular de la cuenca baja, que no fueron resueltos en forma adecuada. Estos si bien son crónicos, se manifestaron de manera evidente en el 2010. Los mismos se resumen en dos básicamente: la distribución de las aguas en la cuenca baja inferior (Argentina y Paraguay), y la pesca en la cuenca baja superior (Bolivia y Salta).

Argentina, Bolivia y Paraguay conforman en el año 1995 la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Pilcomayo³⁶, para debatir sus propias visiones acerca del tema. En el año 2008 se conforma el Comité de Coordinación Trinacional de Cuenca, que debe reflejar la participación de la sociedad civil en las decisiones sobre la cuenca. Este último, creado como una de las tres instancias de gestión adoptada en la nueva institucionalidad de la cuenca del río Pilcomayo (Acta de la XXXIV Reunión del Consejo de Delegados 11 de febrero de 2008), es el mecanismo de participación de la comunidad en la gestión del agua en la Cuenca del Río Pilcomayo. El mismo está integrado por 15 miembros: cinco, por la República Argentina, cinco por la República de Bolivia y cinco por la República de Paraguay.

Dada la naturaleza federal del gobierno de la República Argentina se estableció que los cinco representantes ante el mencionado Comité Trinacional estarían seleccionados teniendo en cuenta, fundamentalmente, las realidades de cada una de las provincias de la cuenca. Por ese motivo se incluyeron representantes (titular y alterno) de las comunidades de las provincias de Jujuy, Salta y

36 Comisión creada por el Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, suscripto con las Repúblicas de Bolivia y Paraguay. Aprobado en Argentina por ley 24.677 (B.O. 10.9.96).

Formosa. También se contempló la necesidad de tener en cuenta la participación de representantes de las comunidades aborígenes de la región en virtud de su amplia proporción en la población de la región.

Se consideró necesaria la participación de representantes de organismos nacionales con actividad directa y representativa en la cuenca. Hasta el presente integran este grupo funcionarios de la Dirección de Parques Nacionales, del Instituto Nacional del Aborigen (confirmar) y de la Gendarmería Nacional. A ese conjunto de cinco representaciones se la denominó Comité de Coordinación Argentino.

Los representantes de las comunidades de las tres provincias argentinas involucradas fueron seleccionados a su vez por representantes de entidades, organismos y comunidades de cada una de las provincias que se constituyeron a estos efectos y que se denominaron comités de coordinación provinciales³⁷.

Dentro de las principales funciones del Comité de Coordinación se mencionan la integración de los actores sociales de la cuenca generando intercambio de experiencias, conocimientos y propuestas entre ellos y de esa manera constituir de esa manera la representación argentina ante el Comité de Coordinación Trinacional, y la generación de un ámbito de participación, consulta, formulación de propuestas y gestión de iniciativas en torno a distintas cuestiones relacionadas con la gestión integrada de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Pilcomayo.

La falta de gobernabilidad de la cuenca resulta entre otras cuestiones, de las siguientes aspectos: desconocimiento orgánico de la estructura y el funcionamiento de la cuenca; existencia de intereses políticos y empresariales; encubrimiento de fallas graves en las obras por parte de los mecanismos gubernamentales de control e inspección; falta de participación en los procesos de toma de decisiones y control de acciones; ausencia de entendimiento entre los conceptos y visiones locales, y las de los funcionarios públicos; falta de integración física entre los actores locales (entre ellos de los indí-

37 Fuente: Página de la Subsecretaría de los Recursos Hídricos, Secretaría de Obras Públicas, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

genas, uno de los actores primordiales, debido a los problemas de la pesca -antes de tipo artesanal- provocados entre otras cuestiones, por la instalación de la pesca comercial en Bolivia y en la costa salteña del Pilcomayo).

Debido a estos problemas, entre los días 9 y 17 de septiembre del 2010 se realizaron reuniones de los Comité de Coordinación Cuenca de Formosa (Ing. Juárez, 9 de Septiembre), Argentino (Jujuy, 16 de Septiembre) y Trinacional (Villamontes, 17 de Septiembre), para continuar con la definición de estrategias participativas para la gestión de la cuenca.

Estos comités se crearon en el marco de la reestructuración de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, brindando un espacio estructural y funcional a los procesos participativos, reclamados por la población local de las diferentes jurisdicciones territoriales de la cuenca. Su origen se remonta a las reuniones realizadas por los pueblos indígenas, no estructuradas institucionalmente, desde antes del inicio del Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca. Sin embargo, su formalización ocurre en el año 2008, cuando se constituyen de manera institucional dentro de la estructura de la Comisión Trinacional, como parte del proceso que debe derivar en la conformación de un Plan Maestro de la Cuenca.

Declaración del Comité de Coordinación de Cuenca de Formosa, reunido en Ingeniero Juárez

Allí se plantea la problemática situación causada por la falta de ingreso del agua a la Argentina, y se señala el impacto que esto produce sobre la alimentación, debido a la falta de peces; sobre la salud y el ambiente, debido a la gran sequía y al estado del agua remanente en pozos y madrejones; y sobre la producción ganadera. Si bien se destaca la acción del gobierno formoseño en casos de desastre, se señala, a modo de reclamo, que las respuestas muchas veces son tardías e improvisadas. Tal es así que se propone que el Gobierno Nacional intervenga con un Plan Quinquenal, que consista en la realización de obras de guía y control del agua, a partir de

estudios y trabajos participativos. A su vez, se propone la instalación de un equipo técnico permanente para el estudio y monitoreo formado por miembros de la población local y técnicos (se señala que ya existe en la región un equipo de monitoreo local del río). Por último, se solicita la afectación de fondos específicos para el funcionamiento del Comité de Coordinación de Cuenca Provincial.

Acta del Comité Argentino reunido en Jujuy

Esta refleja el intercambio de información efectuada sobre los temas más preocupantes en las diferentes zonas del río, desde las aguas cristalinas de las montañas jujeñas, hasta los bañados de la planicie formoseña, cubiertos de vegetación, lodos y fauna. Finaliza con un breve documento que expresa el requerimiento de una reunión urgente con la Delegación Argentina y la Dirección Ejecutiva, para tratar el tema de las obras (Canal Pantalón, regulación del caudal, control de sedimentos, mortandad de peces y sequía), y definir un demorado proyecto de construcción de aljibes, para paliar la sequía entre las comunidades del Oeste de Formosa (proyecto originado a fines del 2005, y hasta ahora demorado).

Asimismo se solicita a la Comisión Trinacional que trate la elaboración de un Plan Quinquenal, como se planteó en Formosa, para atender la mitigación de los problemas que se presentan anualmente (inundación, sequías, sedimentación, contaminación). Se propone la realización de un taller de capacitación para los Monitores, a fin de aunar criterios de trabajo en el terreno, e intercambiar de manera más rápida y eficaz los informes de monitoreo entre las tres provincias. Finalmente se expresa la disposición de colaborar con la experiencia y conocimientos locales cuando se define la ejecución de obras en las diferentes zonas³⁸.

38 La Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación, en su relación con la Comisión del Pilcomayo, estaría financiando el trabajo de cinco monitores locales (tres en Formosa y dos en Salta), cuatro de los cuales han sido capacitados para la tarea por la organización FUNGIR, la cual mantiene actividades de acompañamiento y seguimiento de las actividades afines, apoyando específicamente en la sistematización de la información recabada mensualmente.

Documento final del Comité de Coordinación de Cuenca Argentino, reunido en Jujuy

El 17 de Septiembre se reúne en Villamontes (Bolivia) el Comité de Coordinación de Cuenca Trinacional. Fueron destacadas las cuestiones institucionales y de funcionamiento, tanto del Comité, como de la Comisión Trinacional. A su vez se planteó la necesidad de avanzar en la redacción del reglamento de funcionamiento de los Comité en todos sus niveles jurisdiccionales (provincial, nacional y trinacional).

Los delegados nacionales presentaron las problemáticas que preocupan en cada país, entre las que se destacan las siguientes: contaminación, erosión y pérdida de suelos; sedimentación; sequía; interrupción del flujo de las aguas en los cauces; mortandad de peces; interrupción de la migración del sábalo; merma en la calidad de la producción apícola por efecto de la descomposición del agua; falta de agua para consumo humano y animal.

Se solicitó explícitamente que la Comisión Trinacional, informe si hay algún diagnóstico al respecto, y si tiene planes de acción para afrontar cada uno de estos problemas o su integridad. También se solicitó que los organismos oficiales informen debidamente de sus proyectos en la cuenca, ya que muchas veces los miembros del Comité y los pobladores se enteran de las acciones llevadas a cabo, cuando las máquinas ya están en la zona de trabajo.

Durante la reunión se hicieron presentes miembros de la población weenhayek de Villamontes, quienes plantearon sus preocupaciones en torno a la falta de peces durante este año, debido a la interrupción del río en la zona de la embocadura del canal de Paraguay. Esta situación llevó a una merma significativa en la actividad pesquera, que se interrumpió en junio, por el no ascenso de nuevos cardúmenes. El debate demostró la necesidad de una mayor interacción cotidiana entre los miembros del Comité de los tres países y con la población local, a fin de mantenerse actualizados acerca de las problemáticas.

Paraguay dijo que al no tener equipos de monitoreo reconocidos, el mismo Comité, luego de la reunión realizada en Filadelfia en

abril pasado, decidió recorrer parte de la cuenca para tomar conocimiento de las problemáticas de los pobladores locales, y presentar las tareas desarrolladas por el mismo. Esta metodología, contribuiría a garantizar un proceso más participativo, y un mayor intercambio entre las diferentes regiones.

Los resultados de la reunión demostraron que las visiones del río se hallan divididas. Para Bolivia y Salta (Argentina) la principal problemática está relacionada con la provisión de peces para la pesca comercial, y la alimentación cotidiana. Las acciones sobre la cuenca deberían en ese caso garantizar que los cardúmenes puedan subir durante el período natural, entre abril y agosto de cada año, existiendo a su vez continuidad hídrica, para que al comenzar las crecientes hacia mediados o fines de octubre, los alevines bajen con ellas hasta zonas de bañados y madrejones conectados de manera permanente, para su crecimiento y posterior subida.

Para Formosa (Argentina) y Paraguay, el interés está puesto en el agua en sí misma. Debe garantizarse el ingreso de agua a ambos territorios de manera más o menos equivalente, a fin de asegurar el desarrollo de los sistemas de producción ganaderos y agrícolas. La preocupación por la pesca se remite a las necesidades de subsistencia de los pueblos pescadores y a la mitigación del desastre ambiental en torno a la mortandad de peces y otras especies vinculadas al agua (yacarés, aves, carpinchos, etc), que es visto con gran preocupación por los pueblos indígenas, ya que refleja una alteración grave en las relaciones ambientales (paradigma implícito en sus visiones culturales, cuya violación se traduce en la generación si fin de desastres con impacto violento sobre la población).

Encuentros y movilizaciones de las comunidades de pescadores de la región

El día 23 de Septiembre, en el marco de un encuentro de pobladores criollos de Paraguay asentados en la cuenca, el delegado zonal ante el Comité de Coordinación de Cuenca Trinacional expresó claramente su preocupación por la falta de mecanismos explícitos y transparentes para difundir las resoluciones y debates de estos

Comité, logrando mayor participación y comunicación “de ida y vuelta” entre el organismo de cuenca y la población local.

Por otro lado, desde mediados del mes de junio las comunidades pesqueras de Salta y de Bolivia vieron afectada su actividad comercial, por la disminución abrupta de cardúmenes de sábalo. A principios de julio, el Sindicato de Pescadores del río Pilcomayo, de Villamontes, dirigió una nota al delegado wichi de Salta, solicitando información acerca de la existencia de estudios, con una tácita referencia a la crítica situación que se comenzaba a vivir. Para mediados de julio ya prácticamente no se pescaba nada comercializable. Durante los monitoreos de mayo y junio, el equipo de monitores realizó identificaciones de los sitios más críticos, indicando ya la inminente interrupción del curso de agua hacia Argentina.

En julio identificaron las “trampas” en donde los peces ya no podían pasar y las pozas en donde comenzaba la mortandad. Se informó a los funcionarios de Formosa y al Facilitador del Comité de Coordinación de Cuenca de dicha provincia, cuyo rol fue el de comunicar la situación a las autoridades, y reenviar los informes a la Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación. Durante el mismo mes, un grupo de pescadores recorrió el cauce hasta las cercanías de Pampa, en Formosa, encontrando pozas llenas de peces muertos debido a la falta de oxígeno en el agua y al intenso frío. Ya para ese entonces, el curso de agua que ingresa regularmente a Argentina, se había interrumpido totalmente, derivándose prácticamente la totalidad por el canal que ingresa a Paraguay. Desde el invierno del 2009 se identificó esta zona como altamente crítica para el paso de los peces, y en el proceso de colmatación del cauce, comunicándose esto a las autoridades de cuenca de Formosa.

Esta preocupante situación movilizó a la gente pesquera de Salta, quienes fueron convocados a una reunión en Santa Victoria, el día 16 de Septiembre. Se invitó a los representantes del pueblo weenhayek a participar y la Dirección de pesca envió una delegación de técnicos, para acompañar a los pescadores. En la reunión se presentó el tema y varios documentos gráficos elaborados por el concejal Pedro Lozano, que sirvieron para ilustrar dramáticamente el cuadro.

Como resultado de esa reunión, surgió una convocatoria para ir el 18 de Septiembre a la zona de pérdida de continuidad del agua, a fin de realizar obras manuales para reencauzar el río. Se destaca la falta de información y de conocimiento de las obras realizadas por Argentina y Paraguay aguas abajo, y se acuerda solicitar el cese de toda obra en el río condicionando a la consulta popular y evaluación de los proyectos. Asimismo se acuerda solicitar a las tres Cancillerías (Bolivia, Argentina y Paraguay), que evalúen los daños causados y deslinden responsabilidades; entendiendo que el desastre actual es causado por las acciones antrópicas.

Asimismo, la asamblea reunida dirige una carta al Canciller Timerman, para ponerlo en conocimiento de la grave situación y solicitando que realice las diligencias necesarias que aporten respuestas al desastre provocado.

El día 18 más de doscientas personas concurrieron a la zona conocida en Paraguay como La Embocadura, en las cercanías de la antigua Santa Teresa, con palas, hachas y machetes para iniciar obras manuales de dragado del cauce abandonado. Al día siguiente se sumaron otras doscientas personas procedentes de Bolivia, reforzando la actividad.

Paralelamente, la provincia de Formosa ya había emplazado una máquina para comenzar las obras de dragado, desde la barranca. Días después llegó otra máquina. Al tiempo que los pobladores avanzaban con las limpiezas en el mismo cauce, los equipos de Vialidad Provincial hacían lo propio, abriendo un canal que contornea las extensas planicies de inundación (terrazas que va formando el mismo río, al depositar sus sedimentos en la curva).

Por otro lado, se produjeron protestas explícitas por falta de participación en las políticas y acciones sobre la cuenca, y en particular, por el estudio de un proyecto de encausamiento de aguas en la zona de María Cristina-La Dorada que tiene lugar de manera inconsulta, a modo de iniciativa de la Dirección Ejecutiva de la Comisión Trinacional, para cumplimentar obligaciones pendientes con la Unión Europea devenidas del Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro. Se trata de una licitación pública en el marco de la ejecución de un dique interceptor que divida las aguas en forma

equivalente a ambos lados (proyecto heredado de un conocimiento del Pilcomayo y su dinámica de 1995, dos veces frustrado por los cambios topográficos desarrollados por la misma deposición de sedimentos que pretende controlar), y está señalado como uno de los resultados esperados de esta gestión.

Rol del Comité de Coordinación de Cuenca Trinacional

El Comité, reconocido por los tres Estados como instancia de participación en la gestión de la cuenca, responde a una reivindicación de los pueblos indígenas y criollo de incidir técnica y políticamente en las decisiones que atañen el río, al igual que otros sectores económicamente más poderosos. En ese sentido, se dio cumplimiento a esta reivindicación de larga data, ni bien sólo a medias, pues quedan no resueltos dos aspectos primordiales: a) los miembros del Comité tienen la potestad de opinar y sugerir, pero no de votar; b) el financiamiento del Comité (reuniones y otras actividades) depende hasta la fecha de los fondos de la Unión Europea, a concluir en Agosto del 2010; sin tenerse previsto un presupuesto propio que le permita convocar a reuniones de manera independiente de las convocatorias hechas por parte del Consejo de Delegados.

Siendo los miembros todos representantes de distintos sectores de la sociedad civil, la razón de sus reuniones consiste en analizar conjuntamente las problemáticas en las diferentes secciones de la cuenca (baja y alta), y proponer, desde una visión regional transfronteriza, estrategias y soluciones fundamentadas precisamente en la convivencia con el río y la experiencia de monitoreo. Sus visiones no siempre coinciden con las decisiones técnicas tomadas por los respectivos gobiernos a través de sus instituciones competentes. Las conclusiones resumidas en un acta son presentadas luego, formalmente, a la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca Pilcomayo, máxima instancia de decisión.

La función del Comité es, en primera instancia, manifestar y visibilizar preocupaciones y sugerencias de los pobladores, que normalmente no son percibidas por las instancias oficiales de gestión de la cuenca. Sin embargo, la tendencia así instaurada en el seno del

Comité, de una politización de posturas y propuestas, se constituye en una dificultad no sólo para la búsqueda de consensos, sino por sobre todo para la formulación de propuestas integradoras.

El 29 de abril de 2010, dos años después de una primera reunión constitutiva, el Comité de Coordinación Trinacional de la Cuenca Pilcomayo, se reunió en Filadelfia-Paraguay, y volvió a sesionar.

El debate desarrollado en esta última reunión se caracterizó por opiniones confrontadas con respecto a la utilidad y el beneficio de algunas obras para la amplia mayoría de la población o, en cambio, tan sólo para ciertos sectores de ella. Las posiciones encontradas reflejaron, por un lado, criterios de índole más bien técnica y, por el otro, criterios políticos/sectoriales. La delegación boliviana, habiéndose renovada por completo poco antes de la fecha de la reunión, a diferencia de las delegaciones argentina y paraguaya, que siguen siendo las mismas desde su constitución, introdujo nuevos vientos en el Comité. El Comité boliviano se hizo eco de las obras proyectadas por el gobierno boliviano a corto y mediano plazo, que va desde proyectos de riego agropecuario hasta la construcción de represas, obras que -a criterio de los otros miembros- deberían ser analizadas detenidamente en cuanto a los efectos socio-ambientales que tendrían aguas más abajo. Tal postura boliviana, más bien oficialista, aporta poco al espíritu con el cual fue creado el Comité Trinacional: el de propiciar debates y soluciones transfronterizos, desde una visión de cuenca y para el beneficio de toda la población, independientemente de su condición étnica, nacional o clase social.

Participación de Bolivia: protesta del pueblo aborigen weenhayek

El pueblo aborigen weenhayek de Bolivia (variante de wichí en ese país) exigió el traslado de una comisión de la Cancillería boliviana, para verificar el “desvío de aguas del río Pilcomayo hacia territorio paraguayo en Villa Montes”. Los asambleístas departamentales de Tarija (Bolivia) pidieron al canciller de ese país, David Choquehuanca, el traslado de una comisión de autoridades a la zona para constatar esta denuncia, ante la preocupación que hicieron conocer

las familias weenhayeks y tapietes que están asentadas a las orillas del río Pilcomayo en el municipio boliviano de Villa Montes³⁹.

Un asambleísta indígena⁴⁰ explicó que extraoficialmente se enteraron acerca de la existencia del proyecto “Pantalón”, en la provincia de Formosa, cuyo objetivo sería “desviar el curso de las aguas del río Pilcomayo, para beneficiar a sectores de esos dos países en el tema de productivo”.

Por tal motivo los asambleístas solicitaron a las autoridades nacionales, que realicen una investigación lo antes posible, para lograr una solución entre los cancilleres de los países involucrados. Destacan que para los pueblos indígenas el río es el único sustento que tienen para sobrevivir, y solicitan una certificación del lugar y del tipo de perjuicio ocasionado, debido a la escasa producción que hubo en la época de pesca, en comparación con otras anteriores. Por último señalan que esta problemática se remonta a varios años atrás, y que las autoridades no dieron una solución definitiva a esta cuestión.

7.3 Caso de la Represa de Ayuí⁴¹

A través de cinco Resoluciones, el ICAA de la Provincia de Corrientes en Argentina, otorgó dentro del marco de lo establecido en el Código de Aguas de la provincia la concesión uso de las aguas públicas a los establecimientos Estancias El Rocío, San Ramón, Itá Caabó, Tupantuva, Santa Clara y Yuquerí y Nú Verá, integrantes de una UTE, captadas mediante el almacenamiento en la represa que será construida en el arroyo Ayuí Grande. El agua se destinará al cultivo de arroz para irrigar en conjunto una superficie de 18.000 hectáreas, según el Plan productivo presentado.

El cumplimiento de lo estipulado en la normativa provincial, autoriza a las mencionadas empresas al inicio de la construcción de la presa sobre el arroyo Ayuí Grande. Estas deberán acreditar el

39 Según manifestó Antonio Tato, asambleísta departamental por los pueblos indígenas.

40 Op. cit. (39).

41 Fuente: <http://www.cuencadelplata-granchaco.org/cuenca-del-plata/>

cumplimiento de los estipulado en la Resolución N° 794/09⁴² de la Declaración de Impacto Ambiental y la Disposición N 004/10 de la Dirección de Recursos Forestales del Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo (MPTyT) en lo relacionado con Bosques Nativos.

La concesión otorgada se encuentra condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en la DIA, y a los requerimientos que por área técnica del organismo se le requieran en forma previa al inicio de las obras.

El titular del proyecto y/o responsable deberá informar a su vez al ICAA el inicio de la obra con treinta días de antelación. De conformidad a lo dispuesto en las Resoluciones mencionadas, el ICAA se reserva el derecho de suspender la concesión en cualquier momento, por condiciones de sequía extrema o nivel de estiaje excesivamente bajo. Dicho organismo debe realizar inspecciones y solicitar el cumplimiento de los requerimientos que creyere convenientes, durante las etapas de construcción y operación de la obra autorizada.

De acuerdo a lo previsto en el procedimiento para la solicitud de concesión de agua, se publicaron edictos, según lo dispuesto por los artículos 140 y 192 del Código de Aguas de la provincia de Corrientes (Decreto Ley N° 191/01), para que los terceros que se consideren afectados por la solicitud de concesión de Derechos de Uso de agua mediante la construcción de una presa sobre el arroyo Ayuí tributario del río Miriñay, en la IV sección el departamento Mercedes, puedan oponerse, en los términos del art. 141 del Código de Aguas. Así lo hizo la Fundación Reserva Iberá de la ciudad de Mercedes, y tras el análisis efectuado por los equipos técnicos del ICAA, este organismo rechazó la oposición formulada en todas sus partes, por medio de la Resolución N° 510/10. Para ello argumentó que “...no se advierte

42 La resolución establece una serie de plazos y condiciones, y la vigencia de la DIA (Declaración de impacto ambiental) es por un período de 360 días para el inicio de actividades del proyecto, transcurrido el cual caducará en forma automática, salvo solicitud de prórroga por la promotora del proyecto ante el ICAA. Se exige la contratación de un seguro ambiental obligatorio, la obligación de comunicar en tiempo y forma el comienzo del llenado del embalse, la paralización, cese o abandono de las actividades del proyecto, la designación de un referente ambiental u otras.

la existencia de hechos controvertidos que ameriten la apertura de la causa a prueba en los términos del artículo 141 del Código de Aguas, en razón de que la oposición se ha fundado en cuestionamientos de tipo genéricos, invocando como causales de oposición etapas del procedimiento técnico administrativo ya resueltas con la emisión de actos administrativos no cuestionados por las vías administrativas legales y se hallan firmes y consentidos... ”.

Sin embargo, más allá del rechazo efectuado por el ICAA a la oposición presentado por la Fundación mencionada, en fecha reciente, el Gobierno Nacional Argentino, presentó una acción de amparo contra la provincia de Corrientes, para frenar la construcción de la represa y una medida cautelar de no innovar respecto del proyecto, para evitar un daño ambiental irreversible, y garantizar cumplimiento de los deberes impuestos a la Argentina por el Estatuto del Río Uruguay⁴³.

Por otro lado, organizaciones ambientalistas como Greenpeace⁴⁴ se oponen al proyecto, argumentando que para que el proyecto de la Represa Ayuí Grande sea factible será necesario que los bosques nativos ribereños sean clasificados de acuerdo a lo dispuesto en el Ordenamiento Territorial de la Provincia de Corrientes, dentro de la Categoría III (verde), contemplada por el art. 9 de la Ley 26.331⁴⁵ de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Enriquecimiento, la Restauración, Conservación, Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Bosques Nativos, que alude a los “... sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la presente ley...”. Recién en ese caso podría autorizarse su desmonte, recordando sin embargo, que de acuerdo a lo dispuesto por el art. 13 de dicha ley, “... Todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos requerirá autorización por parte de la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente...”.

43 La empresa encargada de realizar el emprendimiento estaría a cargo del multimillonario George Soros y del vicepresidente de Grupo Clarín, José Aranda, según consignó la agencia estatal TELAM días antes.

44 Fuente: Greenpeace Argentina, 20.8.2010.

45 B.O. 26.12.2007

La ONG afirma que resulta llamativo que gran parte de los bosques del Espinal cercanos a sistemas hídricos (incluso los linderos con el arroyo Ayuí Grande) no hubieran sido incorporados al Ordenamiento Territorial de la Provincia como Categoría roja, que son aquellos sectores de alto valor de conservación que no deben transformarse, y que incluye a las “...áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica”..

A su vez manifiestan que el ordenamiento territorial de la provincia, no estaría cumpliendo los Criterios de Sustentabilidad Ambiental para el Ordenamiento Territorial de los bosques Nativos, establecidos en el punto 9 del Anexo de la ley 26.331, que refiere *al “...Potencial de conservación de cuencas: consiste en determinar las existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios, y la franja de “bosques nublados”, las áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar, áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%), etc...”*.

Por otro lado organizaciones ambientalistas de todo el país presentaron sus objeciones a dicho Ordenamiento, mediante un **documento conjunto titulado** “Posición de ONGs ambientalistas sobre el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Corrientes”⁴⁶.

El Estado Nacional promovió la acción de amparo en los términos de los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional, de la ley 16.986 y del artículo 30 de la ley 25.675 General del Ambiente, contra la Provincia de Corrientes. Ello a fin de que la misma cese en su actitud omisiva y le entregue todos los antecedentes e informes, incluidos los estudios de impacto ambiental, relacionados con

46 Véase el documento en ong-otbn-corrientes AYUÍ-pdf.

el proyecto de construcción de una represa sobre el Arroyo Ayuí, situado en las proximidades de la localidad de Mercedes de dicha provincia, a los efectos de que las áreas competentes del Estado Nacional puedan expedirse acerca de su viabilidad.

Fundamenta esta acción en el hecho de que el objetivo del emprendimiento “Proyecto Productivo Ayuí Grande” consiste en inundar un área aproximada de ocho mil (8000) hectáreas a cincuenta (50) kilómetros de los Esteros del Iberá, y que tendría como propósito la conformación de un reservorio de agua para riego de unas setenta y siete mil (77.000) hectáreas, que se destinarían al cultivo del arroz y otros granos.

Debido a la magnitud de la obra y sus posibles consecuencias sobre el Río Uruguay, que es un recurso natural de carácter interjurisdiccional, manifiesta que es necesario acceder a esa información, para que sea posible expedirse acerca de su viabilidad, ya que una modificación en el curso, caudal o calidad de sus aguas podría generar responsabilidad internacional de la República Argentina en virtud del eventual incumplimiento.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se declaró competente para entender en el caso, dio curso a la acción de amparo, y solicitó a la provincia que informara si comenzaron las obras, y en tal caso el estado de avance de las mismas. El Estado provincial contestó que aún no habían comenzado, y que no existe fecha programada de inicio, y explicó que el ICAA emitió una Declaración de Impacto Ambiental mediante Resolución 794/2009, ratificada por decreto provincial 2353/2009. A su vez informó que la Dirección de Recursos Naturales de la Provincia otorgó una autorización provisoria al proyecto, pero que para la aprobación definitiva y la autorización para comenzar el proyecto será necesario establecer previamente un Cronograma de Actividades de las Propuestas a desarrollar en las Categorías de Áreas de Conservación. Agrega que al no haberse cumplido con tal exigencia no será posible iniciar las tareas correspondientes a cambio de uso del suelo. Aclaró también que la aprobación del proyecto no implica la autorización para a su inicio, ya que depende de los trabajos y requerimientos indicados

y de la concesión para el Uso de Aguas Públicas, que se encuentra pendiente.

En fecha 12 de noviembre de 2010, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a la acción de amparo, fundamentando su decisión entre otras cuestiones en la falta de respuesta del gobernador de la Provincia al requerimiento efectuado por nota⁴⁷ del Secretario de Relaciones Exteriores, en la que se solicita la remisión de los antecedentes y de la información completa referida al Proyecto Ayuí Grande, y de los estudios de impacto ambiental realizados, para que las autoridades nacionales puedan determinar si la obra es susceptible de producir cambios en el ecosistema del Río Uruguay, y si corresponde o no someterlo a la CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay).

El Máximo Tribunal ordenó a la provincia que entregue al Ejecutivo Nacional el referido informe, a los efectos que aquel en el plazo de 90 días corridos valorar si las obras concernientes al “Proyecto Productivo Ayuí Grande” se encuentran alcanzadas por la previsiones contenidas en los artículos 7° al 13° del Estatuto del Río Uruguay de 1975. Además decidió suspender por igual plazo las obras proyectadas.

A su vez, en diciembre del 2009 un tribunal de Corrientes dictó un fallo declarando la inconstitucionalidad y la nulidad absoluta del Decreto 1439/09, dictado por el entonces gobernador provincial, a través del cual se pretendía ordenar los bosques nativos de la provincia. La Fundación Iberá había interpuesto un recurso de amparo solicitando la nulidad absoluta e insanable del mismo por: considerarlo improcedente (por no haber publicado la información obligatoria, como por ejemplos los mapas de zonificación de los bosques); inconstitucional (contrariando varias leyes); haberlo promovido sin el consenso que exige la Ley Nacional de Bosques; promover un daño a los productores de zonas con bosques nativos, quienes hubieran sido condenados a no percibir los beneficios de un importante Fondo Compensatorio por preservar dichos bosques.

47 SEREE N° 29/2010 del 16 de febrero de 2010.

7.4. Casos de la cuenca binacional del Río Puelo (Argentina y Chile) y de la cuenca del Río Corcovado (Argentina): construcción de represas hidroeléctricas. Otros casos⁴⁸

Cuenca binacional del Río Puelo

Marco general, Características de la cuenca. El conflicto

La cuenca del Río Puelo es compartida por Argentina y Chile. Según lo expuesto más arriba, al analizar los instrumentos internacionales aplicables a ambos países, se encuentran vigentes el Tratado Ambiental suscrito entre ambos países, y el protocolo Especifico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos, que reafirma lo establecido previamente por el Artículo II, punto 3, del Tratado sobre Medio Ambiente, y lo establecido en el Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrográficas, del 26 de junio de 1971.

El art. 1° de dicho protocolo establece “...*Las Partes convienen en que las acciones y programas relativas al aprovechamiento de recursos hídricos compartidos se emprenderán conforme al concepto de manejo integral de la cuencas hidrográficas*”. A su vez dispone que “...*el aprovechamiento de los recursos hídricos en el territorio de una de las Partes, pertenecientes a una cuenca común, no deberá causar perjuicios a los recursos hídricos compartidos, a las cuenca común o al medio ambiente...*”.

48 “Argentina y Chile por el Lago Puelo: Crisis Geopolítica con “Ladrones de Agua”, por Mauricio Fierro, Publicado en Red de Diarios Ciudadanos en Llanquihue el 7.2.2009. NOTA: el artículo de la fuente consultada, constituye opinión exclusiva del autor del mismo. La autora de este trabajo no se responsabiliza por la veracidad de sus contenidos.

Fuente: “Argentina y Chile por el Lago Puelo: Crisis Geopolítica con “Ladrones de Agua”, por Humberto Kadamoto Artículo publicado en el Blog Patagonia Chilena Sin Represas, El Diario, el 5 de febrero de 2009. NOTA: el artículo de la fuente consultada, constituye opinión exclusiva del autor del artículo. La autora de este trabajo no se responsabiliza por la veracidad de sus contenidos.

El conflicto gira en torno del otorgamiento de un derecho de agua a Endesa, por la Dirección General de Aguas (DGA) en el año 1990⁴⁹.

El río Puelo nace en el lago Puelo en Chubut, Argentina. La firma española Endesa de Chile, pretende construir la represa hidroeléctrica denominada El Portón (conocido también como Primer Corral) sobre la cuenca binacional, para generar una potencia de 320 Mw. El embalse de 100 metros de altura, inundaría más de 6 mil hectáreas, en cuyo territorio están ubicadas las comunidades ubicadas en las zonas de El Portón, Río Cataratas, La Vega, Primer Corral, Lago Verde, La Pasarela, Valle del Río Ventisquero, Las Rosas, entre otras. En esa zona se encuentran áreas valiosas para la pesca con mosca, y allí opera una amplia variedad de empresas turísticas nacionales e internacionales.

Los vecinos y pobladores de la zona manifiestan su preocupación, y se percibe en términos generales un impacto geopolítico que se refleja en: la violación del Tratado sobre Medio Ambiente de 1991 y del Protocolo sobre Recursos Hídricos Compartidos de 1991 por parte de Chile; desconocimiento del Acta de Santiago sobre Cuencas Compartidas de 1971; irresponsabilidad que se traduce en promover el represamiento del principal Río con características binacionales y la afectación de un Parque Nacional (P.N. Lago Puelo, Argentina), inserto en la propuesta de Reserva Mundial Transfronteriza Nor-Patagónica; molestia generalizada de las autoridades argentinas de la provincia del Chubut y Río Negro frente a las acciones del gobierno Chileno; probables acciones ciudadanas argentinas en contra de intereses económicos chilenos; probables conflictos en los pasos cordilleranos habilitados, en protesta por la actitud del gobierno chileno, realizado por organizaciones ciudadanas argentinas afectadas por la represa del Río Puelo.

La comuna de Cochamó, ubicada en la provincia de Llanquihue, región de Los Lagos, se está convirtiendo en el centro de las solicitudes de derechos de agua y remates de caudales a precios muy

49 A través de un procedimiento dudoso, la Dirección de Aguas de la época, concedió a Endesa, los derechos de las aguas de este río, por un total de 850 m³/seg., y a solo unos pocos kilómetros de su desembocadura al Estuario

elevados, entre ellos de empresas como Endesa España, AES Gener, Transelec y otras corporaciones y particulares.

En esa comuna, y en las provincias de Río Negro y Chubut en Argentina, se ubica una de las cuencas binacionales más importantes de la Patagonia Norte⁵⁰. Desde su nacimiento en Lago Puelo (Argentina), y con un recorrido de más de 70 kilómetros, este río cruza la cordillera de los Andes a través del Paso El Bolsón (220 msnm.), para posteriormente desembocar en el Estuario del Reloncavi.

La cuenca tiene una superficie aproximada de 880 mil hectáreas, de las cuales el 70 % se ubica en Argentina, y el 30 % restante en territorio de Chile, es el centro de la mayor Reserva Mundial de la Biosfera Binacional y tiene una gran importancia biológica.

Durante décadas la cuenca no tuvo intervención humana intensiva, lo que hizo posible que aún se encuentren en sus valles lagos ultra oligotróficos, milenarios bosques Siempre Verdes, e importantes especies de la fauna y flora (por ejemplo formaciones de Ciprés de la Cordillera (*Austrocedrus chilensis*) y Guaitecas (*Pilgerodendron uviferum*), y poblaciones de los Huemules más importantes de la región de los lagos (Chile) y Provincia de Chubut y Río Negro en Argentina, a la vez más cercanas a centros poblados desarrollados (El Bolsón – Argentina) y Puerto Montt (Chile)⁵¹. Debido a estas características biológicas especiales, la cuenca se convirtió por petición especial de los gobiernos de Argentina y Chile, en la Primera Reserva Mundial de la Biosfera (MAB) de características binacionales, y fue oficializada por la UNESCO en Septiembre del 2007. También posee cierto rango de protección en Chile, al ser una Zona de Interés Turístico por Decreto supremo en Chile, y en Argentina está protegida mayoritariamente por el Parque Nacional del Lago Puelo.

La pesquería artesanal, las inversiones de cultivos Salmones y de Mitilidos en el Estuario del Reloncavi, también dependen de esta

50 La cuenca Binacional del Río Puelo y sus ríos tributarios (Río Manso, Ventisquero, Traidor, etc.), además de la pequeña cuenca del valle del Río Cochamó, que pertenecen administrativamente a la Comuna de Cochamó

51 Las autoridades del Parque Nacional Lago Puelo en Argentina, tienen un programa de investigación, monitoreo y protección de esta especie, a lo largo de esta cuenca.

cuenca binacional, ya que el río y su caudal son el mayor aporte de agua dulce del estuario, actuando como reloj biológico, y manteniendo el ecosistema estable y sano.

Por otro parte, la cuenca posee una característica geológica inusual desde su nacimiento en el Lago Puelo en Argentina. Debido al nacimiento del río, las aguas fluyeron siguiendo una falla geológica hasta su desembocadura en el Estuario del Reloncavi, que es parte de una mayor, llamada Liquiñe Ofqui (ZFLO), la más peligrosa e inestable de Chile y Sudamérica. Debido a las nuevas condiciones globales de cambio, esta falla se activó y puede provocar graves disturbios en la región centro sur y austral de Chile y Argentina. Tal es así, que cualquier intervención en la isostasia de la zona del Puelo por represamiento de agua, se producirán graves consecuencias telúricas y por ende terremotos.

En cuanto a la situación energética de la comuna, cabe señalar que ésta tiene una población de aproximadamente 4366 personas (INE 2006), siendo el 100 % de carácter rural. De este porcentaje, aproximadamente un 20 % vive a lo largo del borde costero del estuario, y tiene un restringido suministro de energía eléctrica basado en el Programa de Electrificación Rural. el abastecimiento proviene de 2 generadores Diesel de 75 Kva de potencia, instalados en la localidad de Cochamó y son de propiedad de la Sociedad Austral de Electricidad S.A. – SAESA.

A pesar de ser Cochamó una de las comunas mas pobres de Chile, aporta con un 3.2 % de la capacidad instalada del Sistema Interconectado central, a través de la polémica Central Canutillar o Cenelca S.A., de propiedad del Holding Colbun. Esta central construida a fines de los años 80 (Endesa), puesta en operación a principio de los 90, provoca aún problemas ambientales, especialmente la destrucción del antes famoso Balneario Lago Chapo, además de la intervención del Parque Nacional Alerce Andino, y la tala de cientos de alerces para mantener libres las líneas de alta tensión, que pasan por esta área silvestre en dirección al Switch de ingreso al Sistema Interconectado Central, ubicado en la ciudad de Puerto Montt.

Derechos de agua y represas

La DGA concedió a Endesa España en el año 1990 un total de 850 m³/seg.. Sin embargo, haciendo un análisis de las estadísticas hidrológicas y Aforos de esta cuenca, desde el Paso El Bolsón (límite con Argentina) y hasta la zona de Carrera de Basilio, cerca del Estuario, y tomando como período de tiempo desde 1943 hasta 1985, se obtiene un caudal medio ponderado máximo de aproximadamente 660M³/seg., es decir, Endesa España por decreto, se adjudicó más agua de lo que el río tenía en ese período de tiempo. Estudios posteriores realizados en el 2005 por la UACH, indicaron que este río presenta una grave disminución de su caudal estacional y anual, y continúa a la baja por efecto del calentamiento global, lo que imposibilita aún más encontrar un volumen que no existe.

Desde el año 2006 a la fecha ENDSEA inició un intensivo plan para fortalecer su posición en la cuenca, cancelando las patentes por derechos de agua, de los períodos 2007-2008 (US\$ 6 millones de dólares aproximadamente), y se apronta a pagar la cuota 2009, según lo dispone la ley chilena. Esto está relacionado directamente con los Pedimentos Mineros por 14 mil hectáreas realizados en el 2006, dispuestos a lo largo de la zona de inundación de la cuenca Binacional del Río Puelo y Manso, que está dentro de esta misma cuenca.

Dentro de la comuna de Cochamó, y anexo a la Cuenca del Río Puelo, existe un pequeño valle llamado Cochamó, famoso por sus paredes de granito, y que los escaladores de USA lo denominan como el “Yosemite de Sudamérica”, en referencia al Parque Nacional Yosemite en California y sus increíbles semejanzas.

En el mes de diciembre del 2008, Endesa Eco solicitó cuatro derechos de agua de 50 m³/seg., sobre la integridad del caudal del Río Cochamo. Debido a que existen solicitudes anteriores desde el año 1989, que fueron reivindicadas (AES Gener). De acuerdo a lo dispuesto por el Código de Aguas, y al existir más de un solicitante, este caudal deberá pasar a remate en un plazo no superior a 6 meses. Esto significa que se producirá una coyuntura muy similar a Río

Manso y el remate realizado en el 2008, y según la codicia de los postores, estar nuevamente será de varios millones de dólares.

Las 4 solicitudes de Endesa Eco, están distribuidas a lo largo del Río Cochamo hasta 6,9 kilómetros antes de su desembocadura al Estuario, y sobre los tributarios Río Valverde y Río La Junta, y estas se yuxtaponen con la solicitud de derechos de AES Gener. El 15 de enero del 2009 ingresaron 10 solicitudes de Derechos, esta vez repartidos en varios ríos de esta comuna y varios de sus ríos (Cochamo, Manso, Botapiedras, Los Morros y Barranco), por caudales que van desde los 4 m³/seg., hasta los 170 m³/seg.

Cuenca del Río Corcovado

El gobierno nacional argentino y la provincia del Chubut anunciaron la obtención de los fondos necesarios para la construcción de la represa hidroeléctrica La Elena, que se ubicaría sobre el río Corcovado en Chubut, para generar una potencia de 100 megavatios que, según los vecinos generará un alto impacto en la zona, entre otros: la desaparición de 9 km de río entre la represa y la central hidroeléctrica; la afectación irreversible en el paisaje; la perturbación significativa en la vida acuática por el corte del ciclo migratorio de los peces; variaciones bruscas no estacionales en el nivel del río, provocadas según la demanda energética; la reducción del transporte de nutrientes; y cambios en las propiedades físicas y químicas del agua.

Otras cuencas binacionales afectadas

Del lado chileno estaría avanzando la tramitación del complejo hidroeléctrico Hidro Aysén, sobre el río Baker (cuenca compartida con Argentina a través del lago Buenos Aires, Santa Cruz), y el río Pascua (cuenca compartida con Argentina a través del lago San Martín, Santa Cruz). Este sistema contempla la construcción de cinco represas, con una potencia instalada de 2.750 megawatts.

Esa situación motivó la movilización de pobladores y vecinos de ambos lados de la cordillera, y un proceso de información “boca

a boca, que lentamente genera encuentros frecuentes en distintos pueblos y regiones de la cordillera, sin presencia de los actores institucionales.

Los vecinos de Bariloche, El Bolsón, Epuyén, Lago Puelo, Esquel, Travelín, Corcovado, Los Antiguos, Perito Moreno (Argentina), y de Cochamó, Aysén, Chaitén, Futaleufú, Palena (Chile), participan de la coalición Chileno-Argentina por una Patagonia SIN Represas, que desde el año 2007 realizan talleres de uno y otro lado de la frontera. Todos ellos perciben la ausencia institucional y gubernamental, y la no consideración del Protocolo de Recursos Hídricos Compartidos, que establece que ambos países deben velar por la protección integral de estas cuencas.

8. Propuestas y principios para promover la cooperación mutua y la prevención y resolución de conflictos a través de marcos normativos e institucionales. Mecanismos y procedimientos formales y alternativos

Según lo expuesto a lo largo del trabajo, al analizar los tratados internacionales aplicables y los protocolos adicionales, en materia de resolución de controversias se enfatiza la necesidad de cooperación entre las partes, y se promueve en primera instancia, la solución por medio de negociaciones directas de las partes. Estas en general, se realizan dentro del ámbito de los órganos creados en los instrumentos internacionales a tal fin (comisiones administradoras, consejos, etc.).

Cuando el conflicto no puede ser solucionado a través de tales negociaciones, en general se establece que las partes pueden acudir a una instancia administrativa contemplada dentro del mismo tratado, para que ésta resuelva. Cuando ello tampoco resultara, se contempla en el instrumento internacional, la posibilidad de un procedimiento de solución ante un Tribunal Arbitral. En ciertos casos, las partes en conflicto pueden acudir ante la Corte Internacional de Justicia (p. ej. Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo).

Sin embargo, más allá de los procedimientos y mecanismos establecidos en tales instrumentos, la cooperación y buena fe de las partes debería ser el común denominador para arribar a una solución (en incluso la prevención) del conflicto.

Cabe destacar sin embargo –acorde a lo que surge de las situaciones de conflicto descritas en lo casos expuestos en 3.)- que frecuentemente existen procesos realizados en forma paralela o previa a los llevados adelante en el ámbito de las relaciones internacionales por los gobiernos y representantes públicos, que son liderados por las propias comunidades o poblaciones de las cuencas compartidas por los distintos países.

Ello nos lleva a reflexionar acerca de la primordial importancia que tiene la participación de los actores locales, como herramienta o mecanismo alternativo, ya sea para prevenir potenciales conflictos, o para solucionarlos, una vez que éstos ya hubieran ocurrido.

Dentro del marco de lo expuesto, a continuación de harán algunas **recomendaciones** para prevenir y solucionar las controversias⁵²:

- Promover un proceso de concertación entre los países que comparten una cuenca transfronteriza, en el que se enfatice la cooperación y buena fe, y se prioricen las acciones conjuntas y coordinadas, para implementar un sistema de gestión sustentable en la cuenca.
- Implementar la participación de todos los actores involucrados en la cuenca, en forma continua, a través de representantes comunales y regionales a través de procesos participativos de todos los actores involucrados en la cuenca (sector público- autoridades del agua, de cuenca y ambientales-, privado, ONGS, comunidad científica y técnica especializada, usuarios comunidades rurales e indígenas, etc).
- Utilizar los mecanismos contemplados por las normas nacionales e internacionales (evaluación ex ante del impacto ambiental; acceso a la información; audiencias públicas; etc.), o incor-

52 Estas recomendaciones en parte siguen la línea de las contenidas en el trabajo “Gobernanza de Aguas Compartidas: Consensos y Acuerdos”, UICN, Gland, Suiza;., Iza, A., Rovere, M, en vías de publicación.

porarlos a los tratados o acuerdos de los países a través de protocolos o instrumentos complementarios, cuando no estuvieran previstos.

- Promover la comunicación entre los organismos regionales de cuenca y/o autoridades de cuenca locales, con los órganos o comisiones internacionales (binacionales, trinacionales creadas por los tratados ya acuerdos) para que las tratativas internacionales de los países, reflejen las necesidades locales de los pobladores de la cuenca, de cada lado de la frontera.
- Garantizar una adecuada representación de los ámbitos jurisdiccionales locales (municipios, comunas, etc.) en las negociaciones internacionales, a través de diversos mecanismos participativos e informativos.
- Crear un ámbito de concertación institucional internacional, dentro del cual los países y actores locales de la cuenca puedan arribar a consensos (p. ej. utilizando organismos locales y regionales existentes u otra nueva que se cree a tal fin).
- Tener en cuenta las características y particularidades de los diversos sistemas jurídicos y políticos de cada país, promoviendo la adaptación de los términos del acuerdo internacionales y su posterior implementación, a la realidad local nacional.
- Incorporar la adopción de mecanismos alternativos de solución de conflictos entre las partes de los acuerdos, y los actores locales entre sí o en su relación con los organismos de cuenca internacionales (p. ej. mediadores, facilitadores, etc.), para facilitar las negociaciones que se lleven a cabo dentro del marco de un conflicto.
- Es importante considerar los procesos que están en curso, y son llevados a cabo de manera conjunta entre las comunidades locales de los países que comparten una cuenca, para la gestión y el uso compartidos de una cuenca.
- Por otro lado, deberían contemplarse tales procesos en las negociaciones internacionales llevadas a cabo en el seno de los organismos o comités internacionales, creados por los tratados o acuerdos en cuestión, para que los intereses de las comuni-

dades locales de uno y otro lado de la frontera se encuentren debidamente representados en los resultados de las negociaciones internacionales, que luego deriven en acuerdos u otros instrumentos internacionales. Compartir en Twitter, Compartir en Meneamem, Compartir en Delicious.

Bibliografía

- Bidart Campos, Germán J. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo VI, La Reforma Constitucional de 1994. Editorial EDIAR. Buenos Aires. s/f.
- Crisis binacional por obras en margen argentina del río Pilcomayo. Nota de Juan Ignacio Manchiola* (30 de septiembre de 2010). **de:** RENA, Servicio Semanal de Noticias (3 de noviembre de 2010).
- Elizondo, Silvana; Pazos, Leonardo. *La cuestión del agua dulce en la Argentina desde una perspectiva estratégica*. Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la Nación Argentina. Editorial bibliográfica de Voros S.A. 2006.
- Escenarios para la Cuenca del Plata: conclusiones del análisis diagnóstico transfronterizo (ADT)*. Taller Regional del GEF IW LEARN sobre aplicación de caudales ambientales en el manejo de cuencas fluviales, realizado en Foz de Iguazú (11 al 15 de febrero de 2008).
- Fierro, Mauricio. *Argentina y Chile por el Lago Puelo: Crisis Geopolítica con “Ladrones de Agua”*. **En.** Red de Diarios Ciudadanos en Llanquihue. (7 de febrero de 2009).
- Gaviño Novillo, J. Marcelo. *La gestión de los recursos hídricos compartidos entre la Argentina y Chile: avances logrados 1.993 – 1.999*. s/f.
- Iza, Alejandro; Rovere, Marta. (editores). *Gobernanza del Agua en América del Sur: dimensión ambiental*. Serie de Política y Derecho Ambiental N° 53. UICN. Gland, Suiza. 2006.

- _____. *Gobernanza de Aguas Compartidas: Consensos y Acuerdos*. UICN. Gland, Suiza. (en vías de publicación).
- Kadomoto, Humberto. *Argentina y Chile por el Lago Puelo: Crisis Geopolítica con “Ladrones de Agua”*. **En**. Blog Patagonia Chilena sin represas. El Diario (5 de febrero de 2009).
- Reynoso, Alberto; Benítez Ponce, Claudia. *Aprovechamiento de las Aguas de los Ríos Bermejo y Grande de Tarija: Tres Emprendimientos Binacionales; Realidad y Consecuencias*. Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, Secretaría General de Aguas, Instituto del Agua de Andalucía y Universidad de Sevilla, Master Universitario en Ingeniería del Agua. Grupo TAR E.U. Politécnica de Sevilla. www.grupotar.net
- Sabsay, Daniel A.; Onaindia, José M. *La Constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*. 4ª edición. Editorial ERREPAR. Buenos Aires. 1998.
- Versión Taquigráfica de la Reunión de la Comisión de Apoyo a las Obras del Río Bermejo realizada en el ámbito de la Cámara de Senadores de la Nación, Salón “Pablo Ramella” - H. Senado de la Nación (9 de septiembre de 2009).

WEB

- ABI, 25 de mayo 2010 (Informe digital del Sitio Impulso Baires, Argentina).
www.grupotar.net
<http://www.cuencadelplata-granchaco.org/cuenca-del-plata/>
Greenpeace Argentina, 20.8.2010.
SEREE N° 29/2010 del 16 de febrero de 2010.
http://monitoreopilcomayo.blogspot.com/2010_09_01_archive.html (25 de septiembre de 2010).

MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DE REGULACIÓN DE CUENCAS TRANSFRONTERIZAS EN PARAGUAY

MARTA B. ROVERE

1. Introducción

El Paraguay se ubica íntegramente en la cuenca del Río de la Plata con un amplio sistema hídrico, conformado por los ríos Paraguay y Paraná.

Se distinguen dos grandes cuencas en Paraguay, que se integran en la cuenca principal del río de la Plata. La totalidad del Chaco (246.845 Km.²) y unos dos tercios de la Región Oriental (106.907 Km.²) pertenecen a esta cuenca, que representan el 87% del territorio nacional. El río Paraguay es la gran vía de comunicación de integración nacional. Es navegable en gran parte de su recorrido, desde su confluencia con el Paraná hasta 2.300 Km.. más al norte, pero sólo hasta Asunción por barcos de gran calado. Sus principales afluentes (Apa, límite con Brasil, Aquidabán, Ypané, Jejuí y Tebicuari) desembocan sobre su margen izquierda, y provienen por lo tanto de la parte oriental del país.

El río Pilcomayo, el curso hídrico más importante que cruza la región chaqueña, nace en los Andes Bolivianos y se desplaza hacia el este hasta desembocar en el río Paraguay, después de atravesar una zona en la que se convierte en flujo subterráneo, denominada Estero Patiño. El Pilcomayo es el límite natural entre Paraguay y Argentina a lo largo de los 835 Km. de su recorrido. Otros ríos importantes de la Región del Chaco son: Verde, Monte Lindo y Confuso, todos ellos afluentes del río Paraguay en su margen derecha.

El resto de la superficie del país pertenece a la Cuenca del Paraná (52.998 Km.³). Estos dos ríos se unen en la parte sur del país. Los afluentes del río Paraná, que nacen en territorio paraguayo son el Acaray, Monday, Piratí y Carapá, todos ellos con un importante potencial hidroeléctrico¹.

El Paraguay es un país con gran riqueza hídrica de aguas superficiales y subterráneas, con un generoso régimen pluvial, con condiciones climáticas muy favorables. La región paraguaya más favorecida en términos hídricos es el oriente, comprendido entre los ríos Paraná al oriente y el Paraguay al occidente, ya que coinciden láminas considerables de lluvia anual, con abundancia de aguas superficiales y con aguas del subsuelo con condiciones atractivas por profundidad, cantidad y calidad.

Las cuencas de los ríos Paraguay y Paraná son la más importante del sistema del Plata, con un área de drenaje de 2.605.000 Km.² que representa el 84% del total de la Cuenca del Plata. Del total de la cuenca, el Paraná representa el 58%, con una superficie de 1.510.000 Km.² y el Paraguay el 42% con 1.095.000 Km.². El Paraná es el principal río de la cuenca, por su extensión por su magnitud de los caudales que representa, mientras que el río Paraguay es su principal tributario.

El Paraguay no sólo cuenta con amplios recursos de aguas superficiales, sino también posee una gran riqueza volumétrica de aguas subterráneas. Sin embargo, en las regiones occidentales esta agua presenta en gran proporción contenidos significativos de sales. Se encuentra comprendido entre las provincias hidrográficas Pantanal Chaco que abarca toda la región occidental Chaco y parte de la oriental, y Paraná, que constituye una de las reservas de agua subterránea de mayor envergadura de Sudamérica.

La disponibilidad del agua en el Paraguay es superior a la disponibilidad media en los demás continentes, y ocupa el tercer lugar en Latinoamérica luego de Guyana y Surinam. Esta disponibilidad es de aproximadamente 63.000 m³ /hab/año. Al considerar las dos regiones como unidad de análisis, se destaca el déficit de la región

1 Fuente: Iniciativa para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Paraguay. Secretaría del Ambiente de Paraguay, en www.sagua.org

occidental o chaqueña, debido a la mala distribución temporal y espacial de la poca agua de precipitaciones. Se suman las restricciones en cuanto al uso del agua subterránea por su condición salina y salobre.

La trama institucional existente en Paraguay para la gestión de los recursos hídricos está constituida por una serie de organismos en los diferentes niveles de funcionamiento - nacional, regional y local- con ámbitos de actuación y grados de incumbencia también distintos, los cuales cumplen funciones principales o complementarias, que están relacionadas directa o indirectamente con la materia.

El país tiene una amplia gama de cuencas hidrográficas transfronterizas, debido a que sus fronteras se definen en más del 75% por ríos limítrofes.

La cuenca del Paraná, en la que se ubican en gran medida las grandes represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, y próximamente la de Corpus, obliga al Paraguay a suscribir diversos acuerdos binacionales, y también en el nivel interno, para la poder administrar y utilizar los respectivos recursos hidroeléctricos.

En el caso particular de la cuenca del Río Pilcomayo, en la que confluyen intereses de la Argentina, Bolivia y Paraguay, ocurre que además de tratarse de un río limítrofe, el mismo está retrocediendo aguas arriba, lo cual genera diversos conflictos en cuanto a su uso.

Existen diversos acuerdos bilaterales que fueron firmados entre el Paraguay y el Brasil, para el aprovechamiento y la protección de los Ríos Paraguay y Paraná (Paraguay firmó también un acuerdo con la Argentina respecto de éste último). Los objetivos de tales acuerdos son entre otros, aquellos relacionados con el uso de los ríos para la navegación; los usos potenciales para el aprovechamiento hidroeléctrico; el control de la contaminación; el manejo integral de las cuencas transfronterizas; y el manejo de aguas subterráneas. La aplicación de los acuerdos institucionales se vería facilitada en la práctica, si los mismos se elaboraran con la participación de los sectores de la sociedad civil y los organismos públicos locales involucrados. Los problemas que se presentan en la mayoría de las cuencas básicamente son las mismas: prácticas de cultivo inadecuadas, defo-

restación, erosión y sedimentación del curso y contaminación por agro tóxicos, sobreexplotación de agua subterránea y urbanismo.

Existen varios proyectos respecto de los recursos hídricos tanto superficiales como subterráneos, compartidos por el Paraguay entre diversos países, entre ellos los siguientes: Acuífero Guaraní (Brasil, Paraguay, Argentina, Uruguay); Alto Paraguay (Brasil, Bolivia, Paraguay); Hidrovía, (Argentina, Paraguay, Uruguay); Pilcomayo (Argentina, Bolivia, Paraguay); Cuenca del Plata (Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay)².

2. Instrumentos aplicables a las cuencas analizadas

En el presente acápite se hará referencia a los principales instrumentos jurídicos internacionales y regionales (acuerdos, convenios y tratados) sobre recursos hídricos compartidos, que fueron suscriptos por el Paraguay con los demás países que integran las cuencas objeto de análisis. A su vez se mencionarán otros que son de interés para el presente trabajo.

2.1. Cuenca del Plata

Marco general³

La Cuenca del Plata es el sistema hídrico más grande de Sudamérica después del Amazonas, y la quinta cuenca hídrica más grande del mundo. Denominada por Solís en 1516 como “Mar Dulce”, tiene una superficie de más de 3.200.000 kilómetros cuadrados, casi igual al área de la Unión Europea. La cuenca comprende importantes territorios pertenecientes al centro y norte de la Argentina, sur del Brasil, sur y este de Bolivia, casi todo el Uruguay, y la totalidad del territorio de Paraguay.

2 Gamarra Lovera, Juliana. Consultora Área de Recursos Hídricos. “Diagnóstico Respecto al Agua y su Gestión en la Republica del Paraguay”, Asunción – Paraguay, Junio de 2002.

3 Portal Cuenca del Plata – Gran Chaco, 2009. Op. cit en el capítulo de Argentina en esta misma publicación.

Su importancia está dada por constituir una de las mayores reservas mundiales de agua dulce, con una excepcional diversidad biológica y cultural –incluyendo una importante pesquería continental y una rica diversidad de otros recursos acuáticos- que merecen ser protegidos. El conjunto fluvial y lacustre de la cuenca forman además el principal sistema de recarga del Acuífero Guaraní, uno de los mayores reservorios de agua subterránea del mundo.

Es una zona de gran diversidad biológica y cultural, y en la cuenca existe una gran variación de condiciones ambientales, en estrecha interrelación con una compleja diversidad de factores culturales, económicos y sociales. La cuenca incluye tributarios andinos que nacen en zonas montañosas y atraviesan latitudinalmente la cuenca arrastrando sedimentos, como el Pilcomayo y el Bermejo, hasta confluir con caudalosos ríos de llanura –por ejemplo el Paraguay que fluye hacia el sur recogiendo el agua filtrada en enormes humedales.

Existen a su vez extensas zonas expuestas a inundaciones laminares. La mayor es probablemente el Pantanal –también conocido como Gran Pantanal– una red de humedales poco profundos, que abarca más de 140.000 Km.². El río Paraguay, que recoge las aguas del Pantanal, desemboca en el Paraná y ambos alimentan el sistema de humedales fluviales más extenso del planeta, con unos 3.500 kilómetros de longitud libres de represas, que corre de norte a sur desde el Pantanal de Mato Grosso hasta el Río de la Plata.

La Cuenca del Plata incluye ecosistemas claves. El Gran Chaco es el segundo ecosistema en superficie de América del Sur, luego de la Amazonía. Corresponde a un área aluvional que se localiza al este de la cordillera de los Andes, formada por la deposición de sedimentos, fundamentalmente de los ríos Bermejo y Pilcomayo. El Bermejo, logra llegar con sus aguas desde los Andes al río Paraguay y de allí al Paraná, constituyendo un corredor ecológico natural entre los ecosistemas de Puna en la montaña, el piedemonte de Yungas y las zonas secas y húmedas de las planicies del Chaco.

Entre los grandes humedales pueden citarse entre otros el Bañado de La Estrella, conectado al Pilcomayo en territorios de Argentina y Paraguay; los Bañados del Izozoc, en Bolivia, vincu-

lados al río Parapetí, y el sistema de esteros, lagunas y bañados del Iberá, en Corrientes, Argentina, un vasto humedal de entre 7.800 y 12.000 Km.2, ubicado en una planicie de escasa pendiente con orientación noreste-sudoeste, alimentada principalmente por lluvias, que desagua en el Paraná medio a través del río Corriente.

La Pampa, por su dimensión constituye el tercer bioma de importancia global de la Cuenca del Plata. Los suelos más fértiles de la cuenca se localizan en las planicies pampeanas. Desde temprano en ella se asentó la producción agropecuaria, que no ha cesado de expandirse. Esta bioregión incluye el sur del Estado brasileño de Río Grande do Sul, todo el territorio uruguayo, las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, el sur de Santa Fe, Córdoba y Corrientes, parte de la provincia de San Luis y el norte de la provincia La Pampa.

La Cuenca del Plata es una región de extraordinario valor ecológico y económico, con una rica variedad morfológica y climática, y en cuanto a calidad de suelos, recursos acuáticos y diversidad biológica y cultural, que la hacen sumamente apropiada para la implementación de estrategias de desarrollo sustentable. Estas características interactuando simultáneamente ofrecen una oportunidad única en la para posibilitar la puesta en marcha de modelos alternativos de sustentabilidad, satisfaciendo las necesidades humanas en equilibrio con las capacidades biológicas de los ecosistemas⁴.

Instrumentos aplicables: tratados y acuerdos

Los ríos Paraguay, Paraná y Pilcomayo son los de mayor importancia en el Paraguay. Estos cursos de agua a su vez son parcialmente compartidos con la Argentina, Brasil y Bolivia e integran la Cuenca del Plata. A todos ellos es aplicable el Tratado de la Cuenca del Plata, cuyo contenido principal se expone a continuación.

Tratado de la Cuenca del Plata (1969)

El mismo fue firmado en Brasilia por los cinco países que integran la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay)

4 Fuente: Portal Cuenca del Plata – Gran Chaco, 2009.

el 23 de abril de 1969. En Paraguay fue aprobado por ley N° 177 (19.12.69).

Las Partes del tratado convienen en mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable, a cuyo fin acuerdan promover en su ámbito, la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, y la formulación de los entendimientos operativos o instrumentos jurídicos necesarios, que propendan entre otras cuestiones, a la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo; la preservación y el fomento de la vida animal y vegetal; la promoción de otros proyectos de interés común, en especial aquéllos que tengan relación con el inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área; y el conocimiento integral de la Cuenca del Plata (art. 1°).

En el art. 3° se reconoce como órgano permanente de la cuenca al Comité Intergubernamental Coordinador, quien se encarga de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la cuenca, y de la asistencia financiera que organice con el apoyo de los organismos internacionales, y ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores. Dicho Comité se rige por el Estatuto aprobado en la Segunda Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata, que fue celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 18 al 20 de mayo de 1968.

Declaración Conjunta de la VI Reunión Extraordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata

Los Ministros de Relaciones Exteriores de la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay se reunieron en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el día 21 de diciembre de 2001, a fin de recibir el Proyecto de Reforma del Estatuto del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), aprobado

en la Sesión Extraordinaria de ese comité, reunido en Buenos Aires, del 5 al 7 de diciembre de 2001.

Por Resolución N°1 (VI-E)⁵los Cancilleres aprobaron el Estatuto del organismo –que integra la resolución- elevado por el CIC con fecha 7 de diciembre de 2001, y derogan el Estatuto del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata aprobado por Resolución N° 1 (III-E) de 1992. A su vez se le encomiendan al Comité que en el plazo de 6 meses presente un informe que contenga una evaluación de los objetivos establecidos en el artículo 1° del Tratado de la Cuenca del Plata, y un Programa de Acción que permite revitalizar el sistema operativo del organismo, incluyendo la vinculación con las instituciones técnicas y financieras componentes del sistema de la Cuenca del Plata.

En el art. 1° del Estatuto se establece que el CIC es el órgano permanente que promueve, coordina y sigue la marcha de las acciones multinacionales encaminadas al mejor aprovechamiento de los recursos de la Cuenca del Plata, y al desarrollo armónico y equilibrado de la región, para el logro de los objetivos fijados por el Tratado de la Cuenca del Plata, y la ejecución de las Resoluciones de la Reunión de Cancilleres.

Sin embargo, según lo establecido por el párrafo 1° de ese artículo, la ejecución de proyectos específicos y entendimientos operativos podrá estar a cargo de otros órganos del Sistema del Tratado de la Cuenca del Plata, manteniéndose entre ellos la debida coordinación. En el segundo párrafo se define al Sistema de la Cuenca del Plata como “*el conjunto de los órganos creados para el cumplimiento de los objetivos del Tratado de la Cuenca del Plata de 1969...*”.

El CIC está integrado por Representantes de la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay (art. 2°), y cada Estado miembro tendrá dos Representantes Titulares y los alternos que cada país considere necesarios.

5 En la fuente consultada, se la indicaba como Proyecto de Resolución.

Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata GEF/PNUMA/OEA/CIC (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay)⁶

El objetivo general del programa es asistir a los gobiernos de los países mencionados, para lograr la gestión integrada de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata en relación con la variabilidad y los cambios producidos por el cambio climático, enfatizando la sustentabilidad del desarrollo social y económico, reforzando el CIC (Comité Intergubernamental Coordinador, órgano coordinador del Tratado de la Cuenca del Plata).

El programa consta de 4 componentes⁷:

- Fortalecimiento de Capacidad de Cooperación para la Gestión Hidroclimática en la Cuenca del Plata: el mismo tiene cuatro ítems: Armonización del Marco Legal e institucional; Participación Pública; Comunicación y Educación.; Seguimiento y Evaluación del Programa)
- Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: el mismo se compone de: Balance Hídrico Integral; Calidad del Agua y Contaminación; Gestión Integrada de las aguas Subterráneas; Gestión de la de Biodiversidad Acuática; Control de la degradación de la Tierra; Oportunidades para el Desarrollo Sostenible; Proyectos Piloto Demostrativos.
- Adaptación a la Variabilidad y al Cambio Climático; Escenarios y Adaptación al Cambio Climático
- Preparación ADT (análisis Diagnóstico Transfronterizo).

6 Fuente: Escenarios para la Cuenca del Plata: conclusiones del análisis diagnóstico transfronterizo (ADT). Taller Regional del GEF IW LEARN sobre aplicación de caudales ambientales en el manejo de cuencas fluviales, realizado en Foz de Iguazú del 11 al 15 de febrero de 2008.

7 No se pudo acceder al informe completo.

2.2. Cuenca del Río Paraná

Características

La cuenca del Paraná tiene una superficie de 2,6 millones de Km.2 y abarca cinco países: Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia. El sistema presenta tres áreas hidrográficas: el río Paraguay; el Alto Paraná, y el Paraná Medio e Inferior.

El **Río Paraguay** tiene una superficie de 1.095.106 Km.2, y una longitud de 2500 Km.. desde su nacimiento hasta la confluencia con el río Paraná, al norte de la ciudad de Corrientes.

A excepción de la zona comprendida entre el río Apa y la confluencia con el río Paraná y las cabeceras de los ríos Pilcomayo y Bermejo, que descienden del altiplano andino entre valles profundos, la cuenca se extiende sobre una llanura aluvional de escasa pendiente y grandes planicies de inundación. Entre ellas, se destaca El Pantanal (60.000 Km.2), en la cuenca superior, que queda periódicamente cubierto por agua.

La **cuenca del Alto Paraná** tiene una superficie de 980.000 Km.2 y es la que recibe las mayores precipitaciones. Tiene una red de desagüe bien desarrollada y un caudal medio de aproximadamente 12.000 m3/seg. El Alto Paraná nace en Brasil y aguas abajo, constituye el límite paraguayo-brasilero y paraguayo-argentino hasta confluir con el río Paraguay.

El **Paraná Medio e Inferior** tiene una superficie de 470.000 Km.2. La pendiente es leve (4 cm/Km.) y el ancho del río va disminuyendo –de 4200 m en Corrientes a 2300 m en Santa Fe y 2000 m en Rosario. El ancho del área inundable se extiende casi completamente sobre la margen oeste, que es más baja y varía entre 13 Km.. (en Corrientes) y 56 Km.. en Rosario – Victoria. El río presenta numerosas islas que quedan totalmente cubiertas por el agua durante las grandes crecidas. En la cuenca inferior se encuentra el delta del Paraná, que se inicia con un ancho de 18 Km.. y alcanza los 60 Km..

El delta, que desemboca en el Río de la Plata, cubre 14.100 Km.2 y presenta un avance frontal de 70 a 90 m/año⁸.

Instrumentos aplicables: tratados y acuerdos

Convenio para Estudio del Aprovechamiento de los Recursos del Río Paraná (30.6.1971). Creación de la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP)

El mismo es aprobado y ratificado en Paraguay a través de la ley N° 270 (4.8.71) Por medio de este convenio las partes acuerdan para que se proceda a realizar el estudio y evaluación de las posibilidades técnicas y económicas del aprovechamiento de los recursos del Río Paraná en el tramo limítrofe entre los dos países, desde su confluencia con el Río Paraguay hasta la desembocadura del Iguazú (art. 1°). A tal efecto se crea una Comisión Mixta (art. 2°) que se denominará “Comisión Mixta Paraguayo Argentina del Río Paraná” la cual será integrada con un Delegado por cada una de las partes, y los asesores que los respectivos Gobiernos estimaren conveniente. De ésta Comisión Mixta queda exceptuada la competencia atribuida a la Comisión Mixta Paraguayo Argentina de Yacyretá Apipé creada por el Convenio del 23 de Enero de 1958. Las decisiones de la Comisión Mixta serán adoptadas conjuntamente por los Delegados de ambas partes, y se establece que cualquier duda o divergencia será sometida a la consideración de los Gobiernos de aquellas (art. 3°). En el art. 12 las partes ratifican su adhesión a los principios consagrados por la “Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de Ríos Internacionales” de la Cuarta Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata.

8 Centro Estudios Sociales y Ambientales/Informe Final IAI 2004 Enso-Argentina III-1.
Capítulo III Análisis Regional: Cuenca del Río Paraná En www.Cambioglobal.org

Acuerdo por Notas Reversales sobre el Reconocimiento de los Canales de los Ríos Paraná y Paraguay para la Navegación Común de Ambos Estados

El mismo fue aprobado por ley paraguaya N° 1.235 (2.4.98), a través de la cual se aprueba el Acuerdo por Notas Reversales sobre el Reconocimiento de los Canales de los ríos Paraná y Paraguay para la Navegación común de ambos Estados, suscrito con la República Argentina, en Asunción, el 18 de junio de 1997, dentro del marco del Tratado de Límites entre la República del Paraguay y la República Argentina del 3 de febrero de 1876. Ello, teniendo presente la vigencia del principio de que los canales de los ríos Paraná y Paraguay son comunes en los tramos compartidos para la navegación de ambos Estados, establecido en el Artículo III, último párrafo de dicho tratado de límites

En el acuerdo los gobiernos de ambos países reconocen que todos los canales existentes en todo el ancho de los ríos Paraná y Paraguay son comunes para la navegación de ambos Estados, y por consiguiente, el mutuo derecho de acceder libremente, por agua o por aire, a todas las islas bajo su soberanía que se encuentren en aguas de la otra Parte en los ríos Paraná y Paraguay, por cualquier punto de todas sus costas.

Acuerdo de Sede entre la República del Paraguay y la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP, Asunción (17.4.2001)

El acuerdo fue aprobado por ley paraguaya N° 1971 (19.9.2002), dentro del marco del Convenio para el estudio del aprovechamiento de los recursos del Río Paraná del 16 de julio de 1971 suscrito entre Paraguay y Argentina, de conformidad con el artículo 5° del “Reglamento Técnico-Administrativo” de la Comisión. Hace referencia a las sedes de la Comisión, aspectos patrimoniales, administrativos y capacidad jurídica de la misma.

En el art. 2° se establece que la Comisión tendrá una de sus sedes en la ciudad de Asunción, de conformidad con lo establecido por el Artículo 5° del “Reglamento Técnico-Administrativo” de la

Comisión, aprobado por acuerdo por cambio de notas del 15 de abril de 1998, entre los Gobiernos de la República del Paraguay y de la República Argentina.

Dicha comisión es una organización internacional con la capacidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos, y posee personalidad jurídica en la República del Paraguay y está facultada a contratar, adquirir y disponer de bienes muebles e inmuebles, entablar procedimientos administrativos o judiciales, así como ejecutar los actos vinculados a la obtención de sus fines (art. 3°).

Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira) suscripto por Paraguay con las Repúblicas de Bolivia, Argentina, Federativa del Brasil, y Oriental del Uruguay (26.6.92).

Se remite a lo expuesto más abajo.

2.3. Cuenca del Río Pilcomayo

Características de la cuenca. Antecedentes

El río Pilcomayo o Araguay es un largo río de la Cuenca del Plata, que discurre por Bolivia, Argentina y Paraguay. Tiene una longitud de 2.426 Km. y drena una cuenca de 270.000 Km.².

La cuenca del río Pilcomayo es compartida por Argentina, Bolivia y Paraguay.

Forma parte de la Cuenca del río de la Plata, y está dividida en dos partes bien demarcadas:

- a) La Alta Cuenca, ubicada en la Cordillera de los Andes, totalmente en territorio boliviano, con una superficie de 87.000 Km.²; y
- b) La Baja Cuenca, ubicada en la gran planicie de origen sedimentaria situada entre la Cordillera de los Andes y el Escudo Brasileño, conocido como Gran Chaco, con una superficie de aproximadamente 180.000 Km.². Según se verá más adelante, el uso y el aprovechamiento del río fue objeto de conflictos entre

los países que comparten la cuenca (véase el caso comentado más abajo).

Los esfuerzos de integración regional de los tres países de la Cuenca se remontan al tratado internacional del año 1939 firmado entre Argentina y Paraguay, que crea una Comisión Mixta para estudiar las soluciones posibles, frente a la virtual desaparición del Río Pilcomayo, motivada por la erosión y sedimentación en gran escala. Bolivia se suma a esta iniciativa en el marco de un programa del PNUD junto al BID y la OEA, en el año 1974.

El 26 de abril de 1994 los presidentes de los tres países se reunieron en la Ciudad de Formosa, en Argentina, para analizar en forma integral el Aprovechamiento Múltiple de la Cuenca del Río Pilcomayo. El resultado de dichas deliberaciones fue la denominada Declaración de Formosa, a través de la cual los presidentes se comprometieron a agilizar los estudios tendientes a la puesta en marcha de un programa de manejo y gestión integral de la cuenca. Finalmente establecen una Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, y el 9 de febrero de 1995 en La Paz, Bolivia se firma el Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, integrada por dos delegados de cada país.

En el Convenio se asigna a la Comisión Trinacional una amplia gama de funciones, que refieren a la realización de estudios trabajos, documentos técnicos y legales, y acciones de promoción, actualización e incremento del conocimiento. En particular se le encomienda la confección de la Planificación de la Gestión Integral de la Cuenca.

Para lograr un uso sostenible del río y de los demás recursos naturales de la cuenca, y teniendo en cuenta que la problemática que se suscita en el ámbito de esta cuenca internacional debe ser abordada simultáneamente por los países que la integran, se desarrolló un Proyecto titulado “Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo”⁹. A tal fin se gestionó la cooperación técnica y económica de la Unión Europea, que se concretó a través

9 Fuente: RIRH (© RIRH) - Red Interamericana de Recursos Hídricos Nodo Cono Sur.

de la firma entre la Comisión Trinacional y la Unión Europea en el año 2000 del Convenio de financiación¹⁰ del “Proyecto de Gestión Integrada y el Plan Maestro de la cuenca del Río Pilcomayo”. El objetivo general de dicho proyecto era *“Mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la cuenca del río Pilcomayo y de su entorno medioambiental, apoyándose en un refuerzo significativo del proceso de integración regional”*.

Argentina, Bolivia y Paraguay en su búsqueda de consolidación de un punto de vista de Cuenca Trinacional encararon en el marco del Proyecto Pilcomayo varios estudios (por ej. el estudio referido a “La Línea Base Ambiental y socio económica de la cuenca” y el de la “Formulación de un Plan Maestro para la cuenca”). Como resultado de tales estudios se identificaron problemas comunes, entre ellos los siguientes: calidad del agua para los diferentes usos; contaminación por parte de la minería, hidrocarburos, aguas servidas, agroquímicos y residuos sólidos; mitigación y manejo de los sedimentos; gestión de riesgos con enfoque de cuenca y de estrategia pública; elaboración e implementación de sistemas de monitoreo de la cantidad, calidad y usos del agua; intercambio de experiencias, diálogo y concertación, comunicación y difusión de información; fortalecimiento institucional y organizativo de entidades públicas, organizaciones de usuarios y comités de coordinación¹¹.

10 Convenio ASR/B7/3100/99/136 “Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo”. Fecha de inicio: 1.7. 2006; fecha de su finalización: 1.7.2008.

11 Laboranti, Claudio: “Avances en la institucionalidad de la cuenca del río Pilcomayo”. Expo Zaragoza, Semana temática: Agua; Recurso Único: Aguas compartidas, Gobernanza, Geopolítica del Agua y Cuencas, Eje temático: 8. Gobernanza y Gobernabilidad, 2008.

Instrumentos aplicables: tratados y acuerdos

Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional¹² para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, suscripto por Paraguay con las Repúblicas de Bolivia y Argentina (9.2.95).

El acuerdo fue aprobado en Paraguay por medio de la ley 580 (29.5.95). A través de aquel las Partes convienen en establecer una Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo. La Comisión es responsable del cumplimiento de los objetivos propuestos en la Declaración de Formosa, firmada el 26 de abril de 1994 por los Presidentes de Argentina, Bolivia y Paraguay, y por lo tanto asume la responsabilidad respecto del estudio y la ejecución de proyectos conjuntos en el Río Pilcomayo, que propendan al desarrollo de la Cuenca.

La Comisión Trinacional es el mecanismo jurídico-técnico permanente, responsable de la administración integral de la Cuenca del Río Pilcomayo, y fue creada para impulsar el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimizar el aprovechamiento de sus

12 A través de la ley N° 7 de fecha 9.4.92, ya había sido creada la Comisión Nacional de Regulación y Aprovechamiento Múltiple de la Cuenca del Río Pilcomayo, que depende orgánicamente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. La misma, presidida por el Representante del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones con carácter de Director Nacional, está integrada por un Representante Titular y un Representante Suplente de los siguientes organismo: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Defensa Nacional; Administración Nacional de Navegación y Puertos; Comando de la Armada Nacional. Dicha Comisión está representada en la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo y en la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo.

El art. 3º dispone que formarán parte también de la Comisión Nacional, en carácter de asesores y con voz en las materias de sus respectivas competencias e intereses, los representantes de las Comunidades Indígenas de la Cuenca del Pilcomayo; la Asociación Rural del Paraguay; las Entidades Ecologistas organizadas, y otras organizaciones y expertos cuyos concursos sean requeridos por la Comisión Nacional. Compete a la Comisión Nacional adoptar las medidas necesarias en el nivel nacional, y plantear la defensa y promoción de la política nacional en el plano internacional, para la regulación de las aguas en todo el curso del Río Pilcomayo, y para la utilización racional y compartida de los recursos hídricos de su Cuenca (art. 4º).

recursos naturales, generar puestos de trabajo, atraer inversiones, y permitir la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos.

Teniendo en cuenta el Tratado de la Cuenca del Plata que prevé “*la utilización racional del recurso de agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo*”, y en cumplimiento de la Declaración Conjunta suscrita por los Presidentes de Argentina, Bolivia y Paraguay, el 26 de abril de 1994, en la ciudad de Formosa, República Argentina, las partes deciden aprobar el **Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo**, que se regirá por el estatuto contenido en el Acuerdo mencionado.

La Comisión debe vincularse con las autoridades de las Partes por medio de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, y elevará a aquellas un Informe Anual que deberá contener, además, las recomendaciones que considere conveniente formular (art. 12).

En cuanto a la *solución de controversias*, en el art. 14 el Estatuto dispone que toda divergencia que se suscite en el seno de la comisión en relación a sus funciones, sea elevada por ella a los Estados Parte, para que se procuren solucionar la cuestión mediante negociaciones directas.

Acuerdo suscrito por Canje de Notas Reversales entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Argentina, sobre el Río Pilcomayo, en Asunción (14.8.93)

El mismo fue aprobado por ley paraguaya N° 262 (29.11.93). Dicho acuerdo es el resultado de las reuniones bipartitas celebradas por la Comisión Bilateral Técnica Argentino-Paraguaya de la Baja Cuenca del Río Pilcomayo, que produjeron recomendaciones que fueron consignadas en el Acta del día 27 de julio, en el marco del Acta suscrita entre los Gobiernos de Argentina y Paraguay el 20 de abril de 1993. En el acta figuran recomendaciones referidas a los siguientes temas: puntos críticos del río; sistema interceptor (conjunto de obras hidráulicas que tienen por objeto recoger todas las aguas desbordadas

del río Pilcomayo en un punto aparentemente favorable); correcciones en el desvío del río.

Acuerdo por Canje de Notas Reversales Relativo a la Adopción del Estatuto de la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo, suscrito entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la República Argentina, Buenos Aires (5.8.94)

El mismo fue aprobado por ley del Paraguay N° 543 de fecha 10.4.95.

A través del estatuto las Partes convienen en establecer una Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo (art. 1°), que estará integrada por un Delegado por cada una de las Partes y los asesores que los respectivos Gobiernos estimaren convenientes. Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso por los Delegados de las Partes (art. 2°). Las disposiciones del estatuto se aplicarán en la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo, en el tramo compartido entre la República Argentina y la República del Paraguay situado entre la localidad de Esmeralda y la desembocadura en el Río Paraguay (art.32°).

La Comisión es responsable de la gestión integral de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo, comprendiendo todo lo referido al uso y regulación de caudales, proyecto y ejecución de obras, calidad de aguas arriba y abajo, y tiene diversas funciones especificadas en el art. 4°. La Comisión actuará como Autoridad Hidrológica del río, recopilando toda la información que le permita crear y mantener actualizado un banco de datos hidrológicos y meteorológicos para el área de su jurisdicción y de su zona de influencia (art. 5°), y tiene la facultad de redactar su propio Reglamento (art. 6°), y gozará de personalidad jurídica internacional para el cumplimiento de sus objetivos.

La solución de controversias que se suscitaren entre ambas Partes con relación al río y a los emprendimientos binacionales que se proyecten realizar en el tramo definido en el Artículo II, serán consideradas por la Comisión a propuesta de cualquiera de ellas. Si

en el término de ciento veinte días la Comisión no lograse llegar a un acuerdo, lo notificará a ambas Partes, las que procurarán solucionar la cuestión por negociaciones directas (art. 14).

Acuerdo de Sede entre la República del Paraguay y la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo” suscrito en la ciudad de Asunción, el 8 de agosto de 2001

Este acuerdo fue aprobado en Paraguay por ley 1972, de fecha 19 de septiembre de 2002. Se establece que la Comisión tendrá su sede a los efectos del Acuerdo en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, (art. 2°), y que la misma es un Organismo Internacional con la capacidad jurídica necesaria para el cumplimiento de sus cometidos específicos. (art. 3°).

Otras normas que cabe mencionar son la Ley N° 1209 del 29 de mayo de 1967, que aprueba y ratifica el Acuerdo Paraguayo Argentino sobre construcción de un Puente Internacional sobre el Río Pilcomayo que una Puerto Elsa y Clorinda, suscrito en Buenos Aires el 21 de octubre de 1964, y la Ley N° 487 del 22 de noviembre de 1994, que aprueba el acuerdo por canje de notas reversales relativo a la construcción de un puente internacional sobre el Río Pilcomayo.

2.4. Acuífero Guaraní

Este acuífero es una de las reservas de agua dulce más grandes del planeta, y se ubica en el subsuelo de los territorios de Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, países integrantes del MERCOSUR, y por tanto signatarios del Tratado de Asunción.

Uno de los temas centrales refiere al uso actual que se está realizando del Acuífero Guaraní. El país que más lo explota es Brasil, que abastece entre 300 y 500 ciudades, y exporta a Medio Oriente agua embotellada. Uruguay, por su parte tiene aproximadamente 135 pozos de abastecimiento público de agua, y algunos de ellos se destinan a la explotación termal. En Paraguay se registran aproximadamente unos 200 pozos principalmente dedicados al uso humano, y en la Argentina, se explotan alrededor de cinco perforaciones term-

les de agua dulce y una de agua salada, que están ubicadas en la provincia de Entre Ríos¹³.

Instrumentos aplicables: tratados y acuerdos

En cuanto al marco jurídico aplicable al Acuífero, lo rigen los siguientes instrumentos internacionales (el primero y el tercero ya fueron analizados precedentemente):

Tratado de la Cuenca del Plata 1969 (aprobado por Paraguay por Ley 177/69)

Tratado de Santa Cruz de la Sierra de 1992

Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur 2004 (aprobado por Paraguay por ley 28/2003)

Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (suscripto entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 2.8.2010)

Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, 1973

Tratado del Río Uruguay, 1975

En el año 2004 los países del Mercosur decidieron crear un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel del Acuífero Guaraní, a través de la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 25/04 como Foro auxiliar del Consejo del Mercado Común con el objeto de elaborar un “Proyecto de Acuerdo de los Estados Parte del Mercosur relativo al Acuífero Guaraní”. Dicho Grupo fue creado entre otras cosas, para definir en el nivel jurídico aspectos tales como los referidos a la propiedad del acuífero, su conservación y su uso. Uno de sus objetivos era declarar al Acuífero Patrimonio Común de la Humanidad.

Finalmente, frente a diversos reclamos regionales referidos a la necesidad de establecer un marco de protección y regulación del Acuífero; el panorama vigente en cuanto a la escasez del recurso hídrico, y teniendo en cuenta los resultados del “Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní” (SAG), los países del MERCOSUR firmaron el **Acuerdo**

13 Elizondo, Silvana y Pazos, Leonardo. “La cuestión del agua dulce en la Argentina desde una perspectiva estratégica”, libro del Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la Nación Argentina, pág. 26 y 46, editorial bibliográfica de Voros S.A., junio de 2006.

sobre el Acuífero Guaraní el 2 de agosto del 2010 en la provincia de San Juan, en Argentina (véase su contenido que fue expuesto más abajo).

El Proyecto¹⁴ SAG fue establecido entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay fue cofinanciado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), Donación: TF 050950. El Banco Mundial intervino como operador del fondo y la Organización de Estados Americanos (OEA) como Agencia Ejecutora. Las contrapartes nacionales fueron asistidas con aportes en servicios, infraestructura y personal de las reparticiones involucradas.

Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní

El mismo fue suscripto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 2 de agosto de 2010 en la provincia de San Juan, Argentina.

El art. 1º define el Sistema del Acuífero Guaraní (SAG) como un recurso hídrico transfronterizo, que integra el dominio territorial soberano de la República Argentina, del Brasil, Paraguay y Uruguay. Cada parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema, de conformidad a lo establecido en las normas constitucionales, nacionales y el derecho internacional (artículo. 2).

Dentro de ese contexto, cada una de ellas ejerce en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní, y deberán utilizarlos sobre la base de criterios de uso racional y sustentable, respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a las demás Partes ni al medio ambiente. Las partes deben promover la conservación y protección ambiental del SAG, asegurando el uso múltiple, racional, sustentable y equitativo de sus recursos hídricos.

En el marco del Tratado de la Cuenca del Plata, y de conformidad con el Artículo VI de dicho Tratado, se establece una Comisión integrada por las cuatro Partes, que coordinará la cooperación entre

14 Fuente: www.ambiente.gob.ar.

ellos para el cumplimiento de los principios y objetivos de este Acuerdo. La Comisión elaborará su propio reglamento (art. 15).

En cuanto a la *resolución de controversias*, en el art. 16 se dispone que las Partes deben resolver las controversias relativas a la interpretación o aplicación del Acuerdo del SAG, en las que sean partes mediante negociaciones directas, e informarán a la Comisión, sobre dichas negociaciones. Cuando no se alcanzare un acuerdo dentro de un plazo razonable de esa manera, o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, las Partes en la controversia podrán solicitar a la Comisión de común acuerdo, que previa exposición de las respectivas posiciones, evalúe la situación y, si fuera el caso, formule recomendaciones (art. 17).

Cuando no pudieran resolverlas de esa manera dentro de un plazo razonable, o éstas fueran parciales, las partes de común acuerdo, podrán solicitar a la Comisión, previa exposición de las respectivas posiciones, que evalúe la situación y, si fuera el caso formule recomendaciones (art. 16 y 17). Si tampoco se arribare a un acuerdo de esta manera, las Partes podrán recurrir al procedimiento arbitral, previa comunicación a la Comisión, y establecerán un procedimiento arbitral para la solución de controversias en un protocolo adicional al acuerdo (art. 19).

3. MERCOSUR

Los países que integran las cuencas objeto de análisis en el presente trabajo (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) integran el MERCOSUR.

A continuación se mencionarán los acuerdos referidos a la materia ambiental e hídrica, y a la solución de controversias.

Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR y Protocolo para la Solución de Controversias

El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente fue suscripto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 22 de junio de 2001 en la ciudad de Asunción.

A través de aquel, los Estados Partes reafirman su compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (art. 1º), y se comprometen a analizar la posibilidad de instrumentar la aplicación de aquellos principios de dicha declaración, que no hubieran sido objeto de tratados internacionales.

El objeto del acuerdo (art. 4º) es el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población.

En el capítulo II se establece que los estados parte cooperarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean parte (art. 5º), y que a su vez profundizarán el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y de las organizaciones de la sociedad civil (art. 6º).

Las *controversias* que surgieran entre los Estados Partes respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones contempladas en el Acuerdo, deben ser resueltas por medio del sistema de solución de controversias vigente en el MERCOSUR (art. 8º).

Anteriormente era aplicable en la materia el Protocolo de Brasilia de Solución de Controversias, el cual fue sustituido por el **Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR**¹⁵, aprobado el 18 de febrero de 2002, y que se aplica a partir de su entrada en vigor. El mismo se dicta debido a la necesidad de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos del proceso de integración y del conjunto normativa del MERCOSUR, en forma consistente y sistemática (considerandos del Protocolo), y para consolidar la seguridad jurídica en el ámbito del MERCOSUR). En el art. 4º del Protocolo se establece que las partes procurarán resolver las controversias a través de negociaciones directas, que salvo acuerdo en contrario no podrán exceder los 15 días (art. 5º, 1) a partir de la comunicación

15 Modificado por el Protocolo Modificatorio firmado el 19.1.2007 en Río de Janeiro.

de un aparte a la otra. Las partes deberán comunicar al Grupo de Mercado Común las gestiones llevadas a cabo durante las negociaciones, y los resultados (art. 5º, 2). Si no arribaran a un resultado exitoso y no se arribare a un acuerdo, o la solución fuera parcial, cualquiera de las partes podrá hincar directamente el procedimiento arbitral previsto en el Capítulo VI del Protocolo. Sin perjuicio de ello, las partes podrán someter la cuestión a consideración del Grupo de Mercado Común.

El procedimiento se sustanciará ante un Tribunal Arbitral Ad Hoc, compuesto por tres árbitros. Si el laudo fuera objeto de un recurso de revisión, intervendrá en Tribunal Permanente de Revisión.

Acta 3/04

La misma fue firmada en Brasilia por las delegaciones de los países del MERCOSUR (con la participación en calidad de observador de Chile), dentro del marco de la XXXI Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo 6 - Medio Ambiente, realizada del 30 de agosto al 1º de septiembre de 2004.

Uno de los temas incluidos en el orden del día fue el de “Instrumentos y mecanismos para el perfeccionamiento de la gestión ambiental”, dentro del cual se menciona el de la “Gestión de recursos hídricos transfronterizos”.

Integra el acta como anexo entre otros el Nº XVI, que contiene una **Propuesta de Gestión de Recursos Hídricos Transfronterizos**, en cuyo artículo 2º las partes se comprometen a prestar cooperación recíproca y asistencia técnico-científica en materia de gestión de recursos hídricos compartidos a través de sus órganos responsables, de conformidad a las disposiciones generales y particulares del acuerdo. Dicha cooperación se basa en el reconocimiento de que la gestión de recursos hídricos tiene como ámbito de aplicación a las cuencas hidrográficas compartidas por los Estados Parte (art. 3º).

Otros acuerdos de interés

Los principales tratados internacionales ratificados por Paraguay, relacionados al recurso hídrico son los siguientes:

- Acuerdo de Transporte Fluvial de la Hidrovía Paraguay - Paraná, ley 269/63
- Tratado de Itaipú, ley 389/73
- Tratado de Yacyretá., ley 433/73
- Acuerdo Marco de Cooperación. Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano, ley 3.719/2009
- Acuerdo Ambiental suscrito con Bolivia, ley 614/95
- Acuerdo para la Conservación de la Fauna Acuática en los Cursos de los Ríos Limítrofes, ley 555/95
- Protocolo Adicional al Acuerdo para la Conservación de la Fauna Acuática en los Cursos de los Ríos Limítrofes, ley 1572/2000
- Protocolo Adicional al Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Icticos en los Tramos Compartidos de los Ríos Paraná y Paraguay, ley 1171/97
- Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Icticos en los Tramos Limítrofes de los Ríos Paraná y Paraguay, ley 1074/97.

Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira) suscrito por Paraguay con las Repúblicas de Bolivia, Argentina, Federativa del Brasil, y Oriental del Uruguay (26.6.92).

El mismo fue suscrito entre la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en la Provincia de Mendoza, Argentina, el 26 de junio de 1992, y está integrado a su vez por 6 protocolos adicionales. Fue aprobado en Paraguay por la ley 269 (13.12.93). Sus disposiciones son aplicables a la navegación, el comercio y el transporte de bienes y personas que comprendan la utilización de la Hidrovía.

La Hidrovía comprende los Ríos Paraguay y Paraná, incluyendo los diferentes brazos de desembocadura de este último, desde Cáceres en la República Federativa del Brasil hasta Nueva Palmira en la República Oriental del Uruguay y el Canal Tamengo, afluente

del Río Paraguay, compartido por la República de Bolivia y la República Federativa del Brasil.

El Acuerdo tiene por objeto facilitar la navegación y el transporte comercial, fluvial longitudinal en la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira), en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata, mediante el establecimiento de un marco normativo común que favorezca el desarrollo, modernización y eficiencia de dichas operaciones, y que facilite y permita el acceso en condiciones competitivas a los mercados de ultramar.

Los órganos del Acuerdo son el Comité Intergubernamental de la Hidrovía (C. I. H.), órgano del Tratado de la Cuenca del Plata, que es el órgano político; y la Comisión del Acuerdo, que es el órgano técnico.

Los países signatarios deben designar los organismos nacionales competentes para la aplicación del presente Acuerdo. En el art. 23 se fijan las funciones de la Comisión, quien entre otras cuestiones, debe velar por el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo para resolver los problemas que se presenten en su aplicación.

El Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay - Paraná realizó varias actividades generales e interinstitucionales entre 1993 y 1995, como por ejemplo ¹⁶: la celebración de la XIII Reunión en Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul en diciembre de 1993, en la cual se aprobó el documento "Pautas generales y cursos de acción a asumir por parte de los países miembros de la Hidrovía Paraguay-Paraná en lo relativo al tema del impacto ambiental.

En cuanto a la solución de controversias, en el capítulo X del Acuerdo se establece que las controversias que surjan con motivo de la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones

16 Unidad Coordinadora de la Hidrovía Paraguay-Paraná del Programa de Estudios. Convenio ATN/SF-3822-RE del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Proyecto PNUD/OSP RLA/90/012 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Archivo de documentos. Buenos Aires, 1994. Citado en Capítulo VIII. Proyecto Hidrovía Paraguay-Paraná; Seminario Interamericano de Infraestructura de Transporte Como Factor de Integración Informe Final en Español. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales, Organización de los Estados Americanos Washington, D.C., 1995.

del Acuerdo, de sus Protocolos y de las decisiones del C. I. H. y de la Comisión del Acuerdo, serán sometidas al procedimiento del Protocolo sobre Solución de Controversias, previsto en el Artículo 17 inciso e) del mismo Acuerdo.

Por su parte, cabe destacar que el capítulo V contiene disposiciones referidas a la lucha contra incidentes de contaminación. Tal es así que los países signatarios deben promover la reducción en el mayor grado posible de los riesgos de incidentes de contaminación mediante acciones tendientes a aumentar la seguridad de las operaciones que puedan contaminar el medio acuático, de conformidad con los instrumentos internacionales en vigor y las normas dictadas por cada uno de ellos (95).

Protocolo Adicional sobre Solución de Controversias

El mismo se aplica a aquellas controversias que se presenten entre los países signatarios del Acuerdo, con motivo de la interpretación, aplicación o incumplimiento de las normas del mismo, de sus protocolos y decisiones del C. I. H. y de la Comisión del Acuerdo. Se establece que en forma previa, los países signatarios en una controversia deben procurar resolverlas a través de sus organismos nacionales competentes, mediante consultas y negociaciones directas.

El protocolo contempla el procedimiento que debe seguirse en caso de no arribarse a una solución dentro de un plazo razonable o si esta fuera parcial.

Tratado de Itaipú

Los ministros de Relaciones Exteriores de Paraguay y del Brasil firmaron el 22 de junio de 1966 el “Acta de Yguazú”. Es una declaración conjunta en la que ambos países manifestaban su disposición a estudiar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos que comparten en el trecho del Río Paraná “...desde e inclusive el Salto del Guairá o Salto de Sete Quedas hasta la desembocadura del Río Yguazú...”. En el acuerdo ambos países establecieron los criterios para la utilización de la energía que sería producida en ese tramo, y manifestaron que la energía eléctrica que se produjera sería dividida

en partes iguales. En el caso de que uno de los países no utilizara la totalidad de la energía adjudicada, el otro tendría el derecho de preferencia, para adquirir ese sobrante a un precio justo, que sería fijado por expertos de ambos países.

El 12 febrero del 1967 fue creada la Comisión Mixta Técnica Brasileño – Paraguaya, con la finalidad de evaluar las posibilidades económicas del potencial hidroeléctrico del Río Paraná en el tramo indicado. Se solicitó a varias consultoras que efectuaran propuestas para realizar al estudio sobre el aprovechamiento del río. Los estudios debían ser puestos a consideración de los gobiernos de ambos países, para su posterior aprobación.

En 1970 el Consorcio formado por la Internacional Engineering Company Inc. (IECO), de San Francisco, California, EE.UU. y la ELC Electroconsul S.p.A de Milán, Italia ganó el concurso internacional para la realización de los estudios de probabilidades y para la elaboración del proyecto de la obra., y el contrato fue firmado en noviembre de 1970. El 5 de mayo de 1971 ambos países firmaron una Declaración Conjunta, en la que confirmaron la realización del aprovechamiento hidroeléctrico (las obras comenzaron en enero de 1975). Los estudios fueron concluidos hacia fines de 1972, y se presentaron como alternativas de aprovechamiento una única, o dos en el trecho común del río¹⁷.

Los gobiernos de ambos países eligieron la primera alternativa, que sirvió de base para la preparación del acuerdo, conocido como “Tratado de Itaipú”, firmado por las Partes el 26 de abril de 1973 (entró en vigor el 13.8.73 con el intercambio de los instrumentos de ratificación), el cual fue aprobado por Paraguay a través de la Ley 389 (30.7.73). En el art. 22 se establece que en caso de divergencia en cuanto a la interpretación o aplicación del presente tratado y sus Anexos, Partes resolverán ésta por los medios diplomáticos usuales, lo que no retardará o interrumpirá la construcción y/o la operación

17 Negociación entre Brasil y Paraguay por el pago de la electricidad. Pulseada por la energía de Itaipú: un test para el futuro de Yacyretá. La pelea tendría impacto en el acuerdo pendiente entre Buenos Aires y Asunción. Por: Antonio Rossi , Clarín. Com., 3.5.09).

del aprovechamiento hidroeléctrico y de sus obras e instalaciones auxiliares.

El aprovechamiento hidroeléctrico del río suscitó conflictos diplomáticos entre la Argentina, Brasil y Paraguay, los que serán comentados en el punto 3).

Tratado de Yacyretá

El mismo fue suscripto entre la República Argentina y la República del Paraguay, en la ciudad de Asunción el día 3 de diciembre de 1973, y fue aprobado por Paraguay a través de la ley 433 (28.12.73)

El tratado establece que las Partes realizarán en forma común y de acuerdo con lo previsto en el Tratado, el aprovechamiento hidroeléctrico, el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del Río Paraná a la altura de la isla Yacyretá y, eventualmente, la atenuación de los efectos depredadores de las inundaciones producidas por crecidas extraordinarias (art. 1º). A tal efecto constituyen en igualdad de derechos y obligaciones, una entidad binacional denominada Yacyretá con capacidad jurídica, financiera y administrativa, y también responsabilidad técnica para estudiar, proyectar, dirigir y ejecutar las obras, que tiene por objeto, ponerlas en funcionamiento y explotarlas como una unidad desde el punto de vista técnico y económico (art. 3º, 1). Yacyretá (administrada por un Consejo de Administración y un Comité Ejecutivo integrado por igual número de nacionales de ambos países), está constituida por A. y E. y ANDE con igual participación en el capital, y se rige por las normas establecidas en el presente Tratado, sus Anexos, los demás instrumentos diplomáticos vigentes y los que se acordaren en el futuro (art. 3º, 2).

Las instalaciones del aprovechamiento hidroeléctrico y sus obras auxiliares, así como las que se realicen para el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del río Paraná constituyen un condominio, por partes iguales de ambas Partes y no producirán variación alguna en los límites entre los dos países establecidos en los Tratados vigentes (art. 5). Dicho condominio no conferirá a ninguna ellas derecho de propiedad ni de jurisdicción sobre cualquier parte del territorio de la otra. Tampoco implica alteración ni cambio de las

respectivas soberanías ni modifica los derechos actuales de las Altas Partes Contratantes sobre la navegación del Río Paraná (art. 5°).

Para el caso de divergencia sobre la interpretación o la aplicación del Tratado y sus Anexos, se establece que las Partes la resolverán por los medios diplomáticos usuales, y los Tratados vigentes entre las mismas sobre solución pacífica de las controversias.

El Anexo A contiene el Estatuto de la **Entidad Binacional Yaciretá**, la cual tiene sedes en la ciudad de Buenos Aires, Capital de la República Argentina, y en la ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay. Los órganos de administración son el Consejo de Administración y el Comité Ejecutivo.

Acuerdo Marco de Cooperación. Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano

Este acuerdo fue firmado entre Argentina, Bolivia y Paraguay el 15 de marzo de 2007 en la ciudad Buenos Aires, y aprobado en Paraguay a través de la ley 3.719 (6.5.2009).

Los Estados parte hacen referencia en los considerandos a la fragilidad de los ecosistemas y el proceso de deterioro de la zona, que originan un creciente empobrecimiento y emigración de los pobladores. También aluden a la gran diversidad biológica que contiene el ese territorio compartido por los tres países, y a la creciente presión de que es objeto.

Los anima un objetivo común, que consiste en conjugar esfuerzos para promover un desarrollo igualitario que promueva la participación y eleve el nivel de vida de los pueblos, con una perspectiva de desarrollo sostenible.

Hacen referencia al Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del “Gran Chaco Americano” (PAS CHACO), que los Estados Parte promueven en el marco de la “Convención de Lucha contra la Desertificación de los Países Afectados por la Sequía Grave o Desertificación, en particular en África”, adoptada en la ciudad de París el 17 de junio de 1994, el cual representa un instrumento apropiado para los propósitos referidos, teniendo

en cuenta que su fin es contribuir a mejorar la calidad de vida y promover la participación de sus habitantes bajo los principios del desarrollo sostenible. El mismo complementa los programas de acción nacionales formulados por los estados parte en el marco de dicha convención.

Teniendo en cuenta la necesidad de formalizar un acuerdo para contar con un marco jurídico-institucional adecuado que asegure la viabilidad política y financiera del Programa de Acción Subregional (de acuerdo a lo establecido en la Declaración de Cooperación para el Desarrollo Sostenible del “Gran Chaco Americano”, firmada el 7.9.2001) acuerdan que el mismo se aplicará en el “Gran Chaco Americano” incluyendo sus sistemas geomorfológicos y ecológicos (art. 1°).

Los Estados Parte se comprometen a realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo sostenible del Gran Chaco Americano, para asegurar de manera equitativa y mutuamente provechosa la preservación de su medio ambiente, la conservación, utilización racional de sus recursos naturales y su biodiversidad.

A tal fin, los Estados Parte deben elaborar en forma participativa, en el marco de la Convención de Desertificación y de sus respectivos Programas de Acción Nacionales de Lucha contra la Desertificación, un **“Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano”** (PAS CHACO), a cuyo fin deberán intercambiar información, concretar acuerdos y expedir los instrumentos jurídicos que requieran sus respectivas legislaciones internas. A su vez, los Estados deben velar por la consistencia entre el PAS y otros instrumentos jurídicos de naturaleza similar que aquellos hubieran suscripto, sean de carácter bilateral o multilateral, (art. 2°).

Se establece el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como la instancia superior del acuerdo, quien elaborará las orientaciones para la aplicación del mismo, y supervisará su puesta en práctica. A su vez adoptará las decisiones conducentes a la realización de sus objetivos.

A su vez, la puesta en práctica del Acuerdo Marco, y la elaboración y ejecución en práctica del Programa de Acción Subregional

estará a cargo de la Comisión del Acuerdo Marco, considerando la participación de los pueblos y otros actores de la sociedad civil, en el marco de la soberanía y la normativa interna de cada Estado Parte.

En cuanto a cualquier *controversia* que pudiera surgir de la interpretación o aplicación del Acuerdo Marco deberá ser resuelta mediante *negociación* entre todos los Estados Parte.

Acuerdo en Materia de Recursos Naturales y Medio Ambiente, firmado en Asunción el 15 de marzo de 1994 con la República de Bolivia

El mismo fue aprobado por ley N° 614 (30.6.95). A través de dicho acuerdo las partes establecen que promoverán la cooperación en el campo de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente a través de las diversas modalidades (por ej. intercambio de técnicos y científicos y de información; coordinación de programas de cooperación conjunta en temas relacionados al ecosistema del Chaco; elaboración de planes comunes y coordinados para la conservación y el aprovechamiento integral y sostenible de la biodiversidad de los ecosistemas compartidos en áreas de frontera; elaboración de un plan de acción para la protección del medio ambiente, en sus respectivos territorios de la Cuenca del Río de la Plata; desarrollo de un plan de manejo integrado para cuencas pilotos en áreas de frontera; etc. (art. 2°) Dicha cooperación será objeto de un programa anual acordado y aprobado por el Consejo Binacional establecido por el Artículo I del acuerdo (art. 3°), y el Consejo Binacional establecerá grupos de trabajo, conformados por entidades especializadas afines, cuyo objetivo será la ejecución de las tareas tendientes a alcanzar las metas propuestas en el acuerdo (art. 4°).

A su vez el Paraguay firmó los siguientes acuerdos y protocolos: el Acuerdo para la Conservación de la Fauna Acuática en los Cursos de los Ríos Limítrofes con el Brasil, en Brasilia el (1.9.94), que fue aprobado por ley 555 (28.4.95); el Protocolo Adicional al Acuerdo para la Conservación de la Fauna Acuática en los cursos de los ríos limítrofes, entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Federativa del Brasil”, suscrito en Brasi-

lia, el 19 de mayo de 1999, aprobado por ley 1572 (24.7.2000), y el Protocolo Adicional al Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Icticos en los Tramos Compartidos de los Ríos Paraná y Paraguay”, suscrito con la República Argentina, en Asunción, el 18 de junio de 1997, aprobado por ley 1171 (13.11.97); el Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Icticos en los Tramos Limítrofes de los Ríos Paraná y Paraguay, suscrito entre la República del Paraguay y la República Argentina, en Buenos Aires, el 25 de octubre de 1996, aprobado por ley 1074 de fecha (7.6.97).

4. Herramientas jurídicas e institucionales existentes en el marco normativo paraguayo para la promoción de acuerdos internacionales entre los estados parte de las cuencas transfronterizas

La República del Paraguay es un Estado unitario, indivisible y descentralizado (art. 1º de la Constitución), cuyo territorio nacional se divide en departamentos¹⁸, municipios¹⁹ y distritos, a los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, los cuales gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. Todo ello dentro de los límites de la Constitución y de las leyes. Por otro lado, la Ciudad Asunción, Capital de la República (art. 157), es asiento de los poderes del Estado.

El principio unitario se ve atemperado por la organización descentralizada del Estado contemplada por la Constitución Nacional. Esa descentralización conlleva la atribución de facultades administrativas y normativas limitadas –aunque no judiciales– a favor de unidades políticas territoriales de menor jerarquía, los:

18 El art. 160 dispone que los departamentos podrán agruparse en regiones, y que su constitución y su funcionamiento serán regulados por la ley. Las competencias del gobierno departamental están definidas en el art. 163.

19 Las atribuciones de las municipalidades en su jurisdicción territorial, están establecidas en el art. 168 de la constitución nacional. Entre ellas figura en el inc. 1º) “...la libre gestión en materias de su competencia, *particularmente* en las de urbanismo, ambiente...”.

Departamentos y Municipios. Sin embargo, la falta de precisión sobre el grado de autonomía de los Departamentos y Municipios genera incertidumbre acerca del alcance de aquellas facultades.

La autoridad encargada de la conservación de los recursos hídricos del Paraguay es la Secretaría del Ambiente, y en menor medida el Ente Regulador de Servicios Sanitarios, que tiene ciertas facultades normativas en ese aspecto, aunque todas enfocadas a la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario²⁰.

Por su parte, las Municipalidades tienen facultades normativas en materia ambiental y específicamente en el cuidado de los recursos hídricos. Esas facultades devienen de la autonomía de la que la Constitución las inviste y de los términos de la Ley Orgánica Municipal, y también son inherentes a la obligación de garantizar a todos los ciudadanos su derecho humano a vivir en un ambiente saludable.

A partir de la sanción en el año 2007 de la Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay, N° 3239, el país cuenta con un cuerpo normativo que regula las cuestiones relativas a la gestión y conservación de ese recurso, sistematizando las normas referidas a esa temática. Antes de su sanción debía acudirse a diversos cuerpos normativos dispersos²¹.

En particular, con respecto a la *gestión los recursos hídricos compartidos* con otros países la norma establece que se regirá por los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por el Congreso Nacional, que se encuentren en vigencia (art. 8°). Por otro parte, el mismo artículo dispone que la gestión de los recursos hídricos dentro del territorio nacional, debe contemplar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado paraguayo con la comunidad internacional, a través de los tratados

20 Santagada, Ezequiel Francisco: Capítulo VIII - Paraguay, en IZA, Alejandro y ROVERE Marta B.: "Gobernanza del Agua en América del Sur: dimensión ambiental", UICN Serie de Política y Derecho Ambiental N° 53, UICN, Gland, Suiza, 2006.

21 Por ej.: Código Civil, Código Rural; ley de creación del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Ley 369/72), la ley Orgánica Municipal (Ley 1.294/87), la ley Orgánica Departamental (Ley 426/94), la ley que crea el Sistema Nacional de Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente (Ley 1.561/00).

y convenios que ratificó o a los que adhirió. En particular, los de derechos humanos.

Existen otras normas en el ámbito nacional referidas al agua, cuyas disposiciones complementan lo establecido en la ley de recursos hídricos del 2007, todas ellas anteriores a la sanción de la ley comentada precedentemente. Tal es el caso de las disposiciones del Código Civil (Ley N.º 1183/85), que refiere a las aguas pluviales, superficiales, estancadas, cauces, riberas, etc., sin mencionar específicamente a quién corresponde la propiedad de las aguas subterráneas; la Ley 2559/05 que modifica el inciso b) del artículo 1898 de la ley N.º 1183/85 Código Civil, que establece el dominio público de las aguas subterráneas. La ley N.º 1248/32 que contiene el Código Rural y legisla sobre las aguas pública; el Código Sanitario, aprobado por Ley N.º 836/80; la ley N.º 369/ 72 y su modificatoria N.º 908/96, que crea el SENASA; la Ley N.º 1614/02 que contiene el “Marco regulatorio y tarifario del servicio de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario (ERSSAN y sus reglamentaciones)”, y su modificatoria Ley N.º 2243/03; Resolución N.º 170 de la SEAM (Secretaría de Ambiente), que establece la formación de los Consejos de Agua por Cuencas Hídricas, fortaleciendo la descentralización a través de las gobernaciones y municipios y tomando como unidad de planificación la cuenca hídrica.

A partir de la sanción de la norma sobre recursos hídricos, y en vistas de su reglamentación futura, existen ciertos debates que giran en torno al concepto del agua como bien económico, entre otros. Un tema de importancia es el referido al costo adicional, que es el correspondiente al agua en cuanto a su valor como recurso natural, el cual hasta el momento no existía, ya que su acceso es relativamente fácil, en especial para zonas en las que no hay escasez, y su costo solo está asociado al monto que representa su extracción del subsuelo o a partir de un cauce hídrico. También será de gran importancia contar con un balance hídrico como herramienta de gestión por parte de la autoridad de aplicación²².

22 Op. cit. (20).

Desde la SEAM se estaría tratando de construir una reglamentación participativa a través Consejo Nacional del Ambiente, donde están representadas instituciones del estado, el sector privado y las ONG. Los puntos más discutidos actualmente son los referidos al canon por uso y vertidos; los derechos adquiridos; y todo lo referente a normas de calidad del agua y vertidos²³.

Acuerdos internacionales y locales de cuencas transfronterizas

La gestión transfronteriza de los recursos hídricos es un tema que tiene gran importancia para el Paraguay, debido a su ubicación geográfica y sus características hidrográficas. Este país se encuentra entre los cuatro países de Latinoamérica que reciben la mayoría de su agua del exterior de sus fronteras (entre el 50% y 75%).

El Paraguay forma parte de cuencas transfronterizas, ya que todo el territorio paraguayo forma parte de la Cuenca del Plata. Los recursos hídricos superficiales compartidos son internacionales, es decir con soberanía compartida. De ello deriva la importancia de avanzar desde los acuerdos internacionales a programas de acción, debido a que cualquier actividad en un país puede dañar a los demás. Esta situación se presenta, por ejemplo, con la contaminación por efecto de metales pesados en el río Pilcomayo en Bolivia, con consecuencias negativas para el Paraguay y la Argentina. Igual situación, en menor escala, puede presentarse en los ríos Paraguay, Apa y Paraná que el Paraguay comparte con el Brasil y la Argentina.

Los principales recursos hídricos asociados a la gestión transfronteriza son las siguientes cuencas compartidas:

- Cuenca alta del río Paraguay, sector pantanal, con el Brasil
- Cuenca del río Apa, con el Brasil
- Cuenca del río Paraná, con el Brasil y la Argentina
- Cuenca baja del río Paraguay, con la Argentina

23 Según los dichos del director de Recursos Hídricos de la SEAM, Fernando Larroza, expuestos en el artículo: "Podrá el estado gestionar con eficiencia los recursos hídricos? La polémica en torno al agua como bien económico", por Nancy Pérez, "ABC Digital, Viernes 13 de mayo de 2011.

- Cuenca del río Pilcomayo, con la Argentina y Bolivia
- Comparte además los siguientes acuíferos:
- Acuífero Guaraní, con el Brasil, la Argentina y el Uruguay
- Acuífero Toba Tarijeño, con la Argentina y Bolivia.

Los recursos hídricos compartidos más visibles son los propios ríos Paraguay y Paraná. Este último con la generación de grandes embalses para uso hidroeléctrico (Itaipú y Yacyretá) y parcialmente para la navegación. También lo son los ríos Pilcomayo y Apa²⁴.

Paraguay suscribió sendos acuerdos internacionales referidos a recursos hídricos y cuencas transfronterizas e integra diversos organismos (comisiones o comités de cuencas) en los cuales se encuentran representados los países signatarios. Entre otros podemos mencionar los siguientes: Comisión Nacional de Regulación y Aprovechamiento Múltiple de la Cuenca del Río Pilcomayo (ley N° 7 (9.4.92); Comisión Binacional (que integra junto con la Argentina); Comisión Trinacional del río Pilcomayo (que integra con Bolivia); Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), integrado por Representantes de la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay; Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP); Entidad Binacional Yaciretá (EBY), integrada por Argentina y Paraguay;

Por su parte, en el ámbito del Paraguay (nivel nacional) existen organizaciones de cuencas y de microcuencas, cuya conformación es incipiente. A continuación se mencionan algunas de ellas²⁵: Cuencas de los arroyos Rory y Rorymi (La Colmena); Organización de la cuenca alta del río Tebicuary; Organismos de cuenca implementados por la Secretaría de medio Ambiente (SEAM); por ej. Consejo de Agua de la Cuenca del Lago Ypacarai, en el departamento Central;

24 Usos del agua en Paraguay. Documento base para el WWF IV, Grupos de trabajo MRE y ERSSAN – ESSAP – SENASA-CITEC-AIDIS-ALTER VIDA.

25 “Gobernabilidad del agua en Paraguay”, extraído de Foros de gobernabilidad del agua y GIRH en el Paraguay en 2002, GWP, APRH y Otros, disponibles en www.foroagua.org.py/actividades.

Consejo de Agua de la Cuenca alta de Río Tebicuary, Misiones;
Consejo de Agua de la Cuenca baja del Río Tebicuary, Misiones;
Consejo de Agua de los Humedales del Ñeembucú, Ñeembucú; etc.

5. Situaciones de conflicto en curso.

La Represa de Itaipú

La Central Hidroeléctrica de Itaipú, la mayor en operación en el mundo, es un emprendimiento binacional entre el Paraguay y el Brasil en el Río Paraná. La potencia instalada de la Central es de 14.000 MW (megawatts), con 20 unidades generadoras de 700 MW cada una. La producción récord del año 2000 - 93,4 mil millones de kilowatts-hora (Kwh.) - fue responsable por el suministro del 95% de la energía eléctrica consumida en el Paraguay y el 24% de toda la demanda del mercado brasileño.

La Central de Itaipú es resultado de intensas negociaciones entre los dos países, que ganaron impulso en la década del 60. El 22 de junio de 1966, los ministros de Relaciones Exteriores del Paraguay, Raúl Sapena Pastor, y del Brasil, Juracy de Magalhães, firmaron el “Acta de Yguazú”, una declaración conjunta que manifestaba la disposición para estudiar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos pertenecientes en condominio a los dos países, en el trecho del Río Paraná “desde e inclusive el Salto del Guairá o Salto de Sete Quedas hasta la desembocadura del Río Yguazú”. En febrero del año siguiente, fue creada la Comisión Mixta Brasil - Paraguay para la implementación del “Acta de Yguazú”, en la parte relativa al estudio sobre el aprovechamiento del Río Paraná.

En 1970, el consorcio formado por las empresas IECO (de los EE.UU.) y ELC (de Italia) ganó la licitación internacional para la realización de los estudios de viabilidad y para la elaboración del proyecto de la obra. El inicio de los trabajos se dio en febrero de 1971. El 26 de abril de 1973, Paraguay y Brasil firmaron el tratado de Itaipú, instrumento legal para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del Río Paraná pertenecientes en condo-

minios a los dos países. En mayo de 1974, fue creada la Entidad Binacional Itaipú, para gerenciar la construcción de la Central Hidroeléctrica. El inicio efectivo de las obras ocurrió en enero del año siguiente²⁶.

El 19 de octubre de 1979 se firmó el Acuerdo Tripartito entre Paraguay, Brasil y Argentina, para el aprovechamiento de los recursos hídricos en el trecho del Río Paraná desde el Salto del Guairá o Sete Quedas hasta la desembocadura del Río de la Plata. Este acuerdo estableció los niveles del río y las variaciones permitidas para las centrales hidroeléctricas en la cuenca común a los tres países. El 5 de mayo de 1984, entró en operación la primera unidad generadora de la Itaipú. Las 18 unidades generadoras fueron instaladas al ritmo de dos a tres por año. La 18ª entró en la fase de producción comercial de energía el día 9 de abril de 1991. El proyecto original de Itaipú fue concebido previendo la instalación de 20 unidades generadoras. Las dos adicionales serían instaladas cuando el aumento de la producción de la Central fuese conveniente y necesario para atender los intereses del Paraguay y del Brasil. Por ese motivo, el 13 de noviembre del año 2000, los presidentes del Paraguay, Luis González Macchi, y del Brasil, Fernando Enrique Cardoso, participaron en Itaipú de la firma del contrato para la instalación de las dos nuevas unidades.

La usina hidroeléctrica Itaipú Binacional está ubicada en el río Paraná, en el tramo de frontera entre Brasil y Paraguay, 14 Km. al Norte del Puente de la Amistad, en los municipios de Foz do Iguaçu, en Brasil, y Ciudad del Este, en Paraguay. Un consorcio internacional estuvo a cargo de la realización de los estudios topográficos, geológicos y batimétricos, que indicaron el lugar de la construcción de Itaipú. Los trabajos iniciados en el año 1971, analizaron diversos puntos a lo largo del Río Paraná, en el tramo entre la desembocadura del Río Iguazú y la ciudad de Guáira. Se destacaron dos opciones posibles para la instalación del emprendimiento: la isla de Itaipú y la localidad de Santa María, en el sentido del curso de la actual represa. Las condiciones topográficas y geológicas terminaron por determi-

nar la selección de la isla de Itaipú, donde el desvío y el cierre del río Paraná serían más convenientes²⁷.

De acuerdo a la fuente consultada (op. cit. 28), la represa posee un modelo de gestión ambiental que tiene cuatro fundamentos:

- Una gestión Ambiental, que adopta los procedimientos y metodología de la norma NBR ISO 14001, si bien aún no fue certificada. Se trata de una metodología reconocida y consolidada internacionalmente, que contiene principios de la calidad, como el ciclo PDCA (Planeamiento, Ejecución, Verificación y Análisis Crítica, y Revisiones) y el levantamiento y la realización de acciones correctivas para las causas de los impactos ambientales significativos.
- Una Gestión de la Información Territorial, que colecta, organiza y proporciona información territorial para el uso de varios niveles gerenciales y equipos de programas de Itaipú, y demás usuarios de las aguas. Esta gestión se basa en la estructuración de un Registro Técnico de Múltiple finalidad, que compatibiliza los bancos de datos, el geoprocusamiento, la infraestructura de informática y los recursos de la cartografía temática. Actualmente, esta tarea está a cargo del Sistema de Informaciones Geográficas Sig@Livre, un software libre desarrollado en sociedad por Itaipú y por la Fundación Parque Tecnológico Itaipú (FPTI).
- Una Gestión Participativa, que promueve la participación de colaboradores, funcionarios, socios y de la comunidad, en programas, planes o proyectos de naturaleza interdisciplinaria. La organización y operación de este proceso se hacen por medio de Comités Gestores, que pasan a regir las iniciativas de manera conjunta y participativa, con el apoyo de aproximadamente 1.300 socios (alcaldías, ONG's, órganos públicos federales y estatales, cooperativas, asociaciones, asentamientos de trabajadores rurales, etc.), que están distribuidos en comités de microcuencas.

27 Itaipú Binacional, sitio oficial www.itaipu.gov.br.

- Una Gestión por Programas, que posibilita el acompañamiento de las iniciativas socio- ambientales, por medio de una estructura matricial desarrollada por la Sala de Proyectos, instalada en Curitiba. Los técnicos de Itaipé siguen el Planeamiento Estratégico de la empresa, dentro del trabajo de monitoreo de los programas y proyectos.

Por otro lado, dentro del manejo conservacionista, las iniciativas socio-ambientales se dividen en acciones colectivas, volcadas a una comunidad específica; acciones individuales, dirigidas a una determinada propiedad; y acciones ofrecidas a municipios y comunidades, par asu implementación de acuerdo con la realidad, el interés y las disponibilidades locales.

Sin embargo, varias ONGs elevaron sus voces críticas hacia este emprendimiento y otros similares²⁸. Estas se relacionan con los impactos negativos sociales, económicos y ambientales de las represas de Salto Grande, Yacyretá e Itaipú. Entre otros factores y consecuencias negativas se destacan la alteración del microclima, la pérdida de biodiversidad, la proliferación de mosquitos y parásitos, la destrucción de la pesca, y el aumento de la pobreza y la desocupación, enfermedades y conflictos sociales.

Tal es así que cuando hace unos tres años los presidentes de Argentina y Brasil comunicaron su decisión de poner en marcha la construcción del proyecto hidroeléctrico de Garabí –ubicado sobre el río Uruguay entre las provincias de Misiones y Corrientes (Argentina) y el Estado de Río Grande do Sul (Brasil)- voceros de organizaciones sociales y ambientalistas de ambos países hicieron conocer su preocupación por los impactos negativos en la cuenca. Con motivo de la conmemoración del 14 de Marzo, el Día Mundial de Acción sobre las Represas²⁹, gran parte de las críticas hacia estas

28 Infraestructura y Energía en Sudamérica. 14 de marzo: Día Mundial de acción contra las grandes represas. Cuestionan a Garabí, Corpus, Salto Grande, Yacyretá e Itaipú, Ecoportal.net, www.ecoportal.net,15.03.08

29 El día mundial de acción se fijó en Curitiba, Brasil, en 1997, al culminar el “Primer Encuentro Internacional de Pueblos Afectados por Represas”. En la semana del 14 de marzo se despliegan actividades en todos los continentes reclamando por ríos libres

cuestionadas obras se dirigieron a los proyectos de grandes represas como Garabí en el río Uruguay y Corpus, una hidroeléctrica binacional entre Argentina y Paraguay, que se ubicaría en el tramo del Alto Paraná situado entre las represas de Yacyretá e Itaipú. En opinión de los ambientalistas, los grandes impactos provocados por los emprendimientos Itaipú, Yacyretá y Salto Grande, con sus secuelas en las comunidades y productores tradicionales, que son desalojados por la creación de los enormes embalses, la destrucción de las pesquerías, y el aumento de la desocupación y la pobreza, entre otras cuestiones, son una clara muestra de *“los costos impagables y los daños irreversibles que estas mega-obras transfieren a la sociedad”*.

En Argentina, al conmemorarse esa fecha hace algo más de dos años, la Fundación Proteger envió una carta al entonces canciller argentino solicitando información sobre el manejo de los caudales de agua del río, que realizan las grandes represas binacionales Yacyretá e Itaipú, para conocer a su vez cuáles son los criterios que se utilizan para hacerlo. En esa misiva se hizo referencia a que *“es de conocimiento público que el río Paraná registra una de las mayores bajantes de las últimas décadas. La altura hidrométrica promedio en Corrientes ha sido de 4.05 m en 2007 y 3.38 m en 2008, mientras que en enero/febrero de este año promedia 2.54 m...”*: *“... Es precisamente en períodos de escasez de agua cuando las grandes represas retienen en sus embalses buena parte del caudal del río con el objeto de asegurar su generación, en desmedro de las poblaciones ribereñas que viven aguas abajo y cuya economía, alimentación y subsistencia dependen en gran medida del buen estado de las pesquerías del Paraná...”*³⁰.

Además de estas repercusiones en el ámbito de la sociedad civil, cabe destacar que el aprovechamiento hidroeléctrico del río suscitó principalmente conflictos diplomáticos entre la Argentina, Brasil y

y por la restauración de los daños sociales y ambientales ocasionados por las grandes represas.

30 Prensa Proteger, DyN y Télam Pedido de información dirigido al canciller Jorge Taiana Santa Fe y Buenos Aires, en la misiva, firmada por el director general de PROTEGER, Jorge Cappato. 14 marzo 2009 (Prensa Proteger).-www.proteger.org.ar/download/archivos/represas-cancilleria-14-marzo-2009.pdf.

Paraguay. Los conflictos se remontan a varios años atrás y continúan hasta el día de hoy en algunos casos.

En el pasado ya habían existido diferencias entre las posturas de Brasil y Paraguay, con la de Argentina, referidas a la construcción del Proyecto Itaipú. En opinión de Argentina dicha construcción produciría un perjuicio importante en cuanto a la posibilidad de aprovechamiento del trecho del río Paraná, que comparte con Paraguay, en el que se planeaba la construcción de una represa en la zona de Corpus. Argentina avalaba la tesis de la necesidad de efectuar una “consulta previa” para utilizar un tramo de un río compartido con fines hidroeléctricos, debido a la posibilidad de que un aprovechamiento unilateral pudiera afectar los proyectos del otro país en el trecho correspondiente. Sus argumentos estaban basados en las declaraciones realizadas sobre el tema por Naciones Unidas, y en la incorporación del principio de la “consulta previa” en la utilización de recursos naturales compartidos, en la Carta de Deberes y Derechos Económicos de la ONU.

Brasil y Paraguay sostenían en cambio, que la tesis de la “consulta previa” implicaba una lesión a los principios de autodeterminación de las naciones, sustituyéndola por el deber de “información” a la otra parte que usa el río compartido.

En base a lo dispuesto en el art. 2 de la Declaración de Asunción sobre el aprovechamiento de los ríos internacionales y otras normas y documentos³¹, Argentina se había reservado el derecho de solicitar a Brasil y Paraguay la revisión y adecuación de cualquier proyecto de aprovechamiento hidráulico en la cuenca del río Paraná, que pudiera producir la disminución del desnivel aprovechable de las aguas en territorio argentino, y cualquier otra modificación que pudiera afectar el régimen natural del río.

El gobierno de Paraguay respondió a través de una carta, asegurando que la obra de Itaipú no produciría un perjuicio apreciable fuera de las jurisdicciones nacionales de Paraguay y Brasil. Por otro lado dijo que sería peligroso hacer un aprovechamiento multilateral

31 Principio 21 de la Declaración sobre el Medio Humano de la conferencia de Estocolmo y Acuerdo de Nueva York (art. 1º) y Resolución 2995 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

de los ríos internacionales con ampliación de partes responsables porque podría retardar las obras, con riesgo de perjudicar el desarrollo de aquellas encaradas por uno o dos estados³².

Sin embargo, más allá de las disquisiciones jurídicas y diplomáticas, algunos creen que detrás de este conflicto diplomático, lo que está en juego es la posibilidad de realización del proyecto binacional argentino-paraguayo de Corpus Christi, cuya capacidad instalada dependerá de la altura que tenga la cota de la represa de Itaipú, que oscilaría entre cinco y ocho millones de Kw/h. El proyecto mayor de Itaipú posee una cota que mantiene en 220 metros el nivel del agua y en 105 metros el de la cota de restitución. Con esas características, el proyecto de Corpus prácticamente perdería posibilidades ventajosas para realizarse, por lo que el gobierno argentino solicita a partir de la tesis de “consulta previa”, una elevación a 176 metros o más el nivel de descarga de la represa de Itaipú, lo cual si permitiría la construcción de la represa de Corpus, prevista a una cota de 120 metros³³.

Los tres países habían firmado un Acuerdo tripartito sobre las represas de Corpus Christi e Itaipú³⁴ el 19 de octubre de 1979, en el que se pusieron de acuerdo sobre distintas cuestiones, entre ellas, las siguientes: que Itaipú operaría manteniendo caudales de aguas abajo, sin sobrepasar parámetros específicos, relacionados con la navegación; que Paraguay y Brasil colaborarían en el emprendimiento de Corpus, por medio de la operación de sus embalses, para asegurar un caudal en Corpus, que fuera en beneficio de esa obra; que Itaipú Binacional y la entidad encargada del aprovechamiento proyectado en la zona de Corpus fijarían procedimientos de coordinación operativa entre ambos aprovechamientos, para la obtención de beneficios recíprocos; que los tres países adoptarían las medidas necesarias para mantener en los tramos de los ríos bajo su soberanía,

32 IZA, Alejandro, ROVERE, Marta B., “Gobernanza de Aguas Compartidas: Consensos y Acuerdos”, UICN, Gland, Suiza., en vías de publicación.

33 Leandro Santiago Boetto Cimadevilla. U.N.S.E. “ Facultad de Ciencias Exactas y Tecnologías “ Planeamiento y Urbanismo - 2007

34 Acuerdo Tripartito firmado el 19 de octubre de 1979 entre Argentina, Brasil y Paraguay para el aprovechamiento de recursos hidroeléctricos en el trecho del río Paraná desde las Siete Quedas hasta el estuario del Río de la Plata.

las mejoras condiciones de navegabilidad, teniendo en cuenta los intereses de los países ribereños situados aguas abajo y aguas arriba; que los tres gobiernos harían esfuerzos para preservar el medio ambiente, la fauna y flora, calidad de las aguas del río, evitando su contaminación, entre otras.

Por otro lado, un conflicto suscitado entre el Paraguay y Brasil tuvo repercusiones hace pocos meses. Tal es así que en el mes de marzo de este año el gobierno paraguayo postergó una visita que iba a realizar a Asunción la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, hasta tanto el Parlamento de ese país aprobara los acuerdos bilaterales demorados desde hace dos años³⁵. La disputa entre ambos países gira desde hace un par de años en torno del manejo y la producción de la central hidroeléctrica de Itaipú. El presidente paraguayo había argumentado al asumir la presidencia, que la renegociación del tratado de Itaipú sería una de las maneras que utilizaría para mejorar los ingresos que recibe Asunción³⁶.

Hace más de un año el senado paraguayo había aprobado el acuerdo refrendado entre el presidente de Paraguay y su par de Brasil³⁷, a través del cual se otorgaban mayores beneficios al Paraguay en la hidroeléctrica de Itaipú. Sin embargo, el mismo aún no había sido aprobado en el Congreso de Brasil, para su entrada en vigencia. En el acuerdo se triplicaba el valor de las compensaciones que recibe Paraguay por la cesión del excedente de su parte de la energía generada por Itaipú.

35 “Por conflicto por represa Itaipú, Paraguay postergó visita de Rousseff. Un convenio que firmó Lula en 2009”, artículo de Ricardo Canese, publicado en ambito.com el miércoles 16 de marzo de 2011. Según esa fuente, el 25 de julio de 2009, el entonces presidente brasileño Luiz Lula da Silva, se había comprometido en un documento que firmó con su par paraguayo, Fernando Lugo, a triplicar lo que su país paga por la energía de Itaipú, de 120 a 360 millones de dólares.

36 La modificación del tratado que buscaba Lugo apuntaba a dos aspectos clave. Por un lado, que la mejora en el precio de la energía excedente que Paraguay le cede a Brasil, y por el otro, que se dejara sin efecto la cláusula por la cual la única compradora de la energía no utilizada fuera la empresa Electrobras.

37 El mismo había sido firmado el 25 julio de 2009 entre ambos presidentes.

El acuerdo (declaración)³⁸ en su punto 6 reconocía la conveniencia de que la ANDE gradualmente pudiera comercializar en el mercado brasileño energía de Itaipú, correspondiente a los derechos de adquisición del Paraguay. Con ese propósito acordaron que las dos partes intercambiarían en los próximos 60 días de firmado el acuerdo, propuestas específicas para la discusión en reuniones de un grupo de trabajo, que estaba constituido por representantes de los respectivos ministerios del área de energía, de los Directores Generales de Itaipú, de representantes de la ELETROBRAS, de ANDE, y de las Cancillerías. El resultado de esas discusiones sería luego reportado a los Presidentes en el plazo máximo de tres meses, a partir de la fecha la Declaración. El Presidente Lugo reiteró en la declaración, la reivindicación del derecho de Paraguay para habilitarse a disponer gradualmente de energía proveniente de Itaipú, para ofrecerla a terceros mercados, con derecho de preferencia a Brasil. El Presidente Lula da Silva, considerando el nuevo marco de cooperación entre los dos países, resaltó que Brasil y Paraguay deberían trabajar juntos en la búsqueda de una efectiva integración energética regional, que contemplara incluso la posibilidad de que Paraguay y Brasil comercializaran energía de Itaipú en terceros mercados a partir del año 2023, contribuyendo de esa manera a promover un desarrollo sustentable y a una mayor seguridad energética para los países sudamericanos. En ese sentido, ambos considerarían recomendar una propuesta a sus respectivos congresos nacionales.

Por otro lado, en el punto 7 de la declaración, se dejó constancia acerca de necesidad de la contratación por la ANDE y la ELETROBRAS de la totalidad de la potencia instalada disponible en Itaipú (18 unidades generadoras de 700 MW cada una), y se determinó que los Directores-Generales de Itaipú y los Presidentes de la ANDE y ELETROBRAS establecieran las condiciones de la contratación, asegurando la división en partes iguales entre los dos países, de la totalidad de la energía producida en la usina, conforme a lo previsto en el Tratado. Se contempló a su vez que el grupo de trabajo mencionado en el punto 6, debería tener presente el principio de que en un

38 Declaración conjunta firmada por los presidentes Fernando Lugo del Paraguay y Luis Ignacio Lula Da Silva de Brasil, el 25 de julio de 2009.

balance el Paraguay no debería sufrir un perjuicio global en relación con la actual modalidad de contratación, so pena de hacer inviables las alteraciones consideradas.

El grupo de trabajo, también debía examinar las condiciones en las que la ANDE pudiera comercializar en el mercado brasileño energía de la hidroeléctrica de Acaray y, en un futuro también de la represa de Yguazú, cuando ésta se encontrara en funcionamiento, así como de los excedentes disponibles en otras fuentes de generación del Paraguay (punto 8).

Ya hace unos años el Parlamento del Mercosur había solicitado a los gobiernos de Brasil y Paraguay “equilibrio” y “equidad” en la administración de los beneficios de la represa de Itaipú. En ese entonces el gobierno paraguayo decía que debían revisarse las tarifas que le pagaba Brasil por la energía que le vendía. Tal es así que el organismo del Mercosur, celebró una audiencia pública en Montevideo, para tratar por primera vez un tema bilateral. En el encuentro participaron legisladores de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y los directores en Itaipú en representación de Paraguay y de Brasil expusieron cual era la visión de sus gobiernos. Durante el evento se pidió “una distribución equitativa de los recursos y beneficios³⁹.”

De acuerdo a lo que fue establecido en el Tratado de Itaipú firmado entre Paraguay y Brasil (se remite a l.d., “Otros acuerdos de interés. Tratado de Itaipú), uno de los principios fundamentales que rige aquel es el de igualdad y equidad entre las partes contratantes, motivo por el cual se contempla la división en partes iguales entre ambos países de la energía eléctrica (art. XIII), que se produzca a partir del aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del río Paraná. A su vez, el tratado tuvo en cuenta las particularidades del Paraguay y le otorgó durante veinte años un margen de error del 20%, en más o en menos, en la previsión en cuanto a la energía a consumir. Esta tolerancia será reducida al 10%, siempre que ese porcentaje alcance los 100.000 kilo watts, en el segundo contrato por veinte años. Si el consumo fuese subestimado por Paraguay, Brasil se compromete a ceder una parte de su energía contratada, y

39 Fuente: Mercosur pide a Brasil y Paraguay equilibrio en los beneficios de la represa de Itaipú, en www.soitu.es

si fuese estimado, Brasil utilizará la energía contratada y no utilizada por Paraguay, que será facturada por Brasil.⁴⁰

Sin embargo, a pesar de lo contemplado en los diversos instrumentos expuestos, el conflicto sigue su curso, sin que pueda hacerse una conjetura certera sobre su desenlace.

Caso del Río Pilcomayo⁴¹

El río Pilcomayo, que pertenece a la Cuenca del Plata y que discurre por Bolivia, Argentina y Paraguay, tiene un alto nivel de sedimentos, motivo por el cual después de cada creciente el punto divisorio queda totalmente colmatado, y en épocas de poco caudal el agua escurre hacia el país que más limpio tiene su canal derivador. Los problemas de colmatación produjeron durante los últimos años un retroceso del curso del agua en su recorrido fronterizo. Ello motivó que Argentina y Paraguay realizaran obras conjuntas, con un punto de desvío conocido como “Proyecto Pantalón, que lleva las aguas hacia ambos lados⁴².

40 Querol, María: “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, en Serie 64 Recursos Naturales e Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2003.

41 Fuentes que refieren al conflicto que se expone respecto de este caso, y a las manifestaciones de los diversos actores: Monitoreo Ambiental de la Cuenca del río Pilcomayo: http://monitoreopilcomayo.blogspot.com/2010_09_01_archive.html. 25 de septiembre de 2010. NOTA 1: Las fuentes consultadas reflejan la opinión exclusiva quienes se manifiestan a través de ellas. La autora de este trabajo no se responsabiliza por la veracidad de sus contenidos. NOTA 2: Parte de los contenidos de este caso ya fueron expuestos en el Capítulo Argentina, en esta misma publicación.

42 Según el coordinador general de Gestión Hídrica de la provincia argentina de Salta, Oscar Dean, la problemática por el desvío del río se remonta al año 1994, cuando se aprobó el proyecto. Este afirmó que “desde ese año y hasta el 2009, solo funcionó la pierna del pantalón que llevaba agua por Argentina. Ese año Paraguay solicita autorización, en una reunión con la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación en la cual participaron los embajadores de los países, para realizar las obras para garantizar el funcionamiento de la pierna del pantalón que debía pasar por su territorio. El año pasado hicieron el canal y según información de Formosa, este año estuvieron trabajando maquinas nuevamente lo que accionó que casi la totalidad del caudal pasara a Paraguay provocando mortandad de peces en El Bañado de la Estrella. Tenemos

La grave emergencia por sequía que afecta al oeste de la provincia argentina de Formosa, que trajo como consecuencia la muerte masiva de peces y de ganado, hizo que las autoridades locales decidieran la construcción de un nuevo canal sobre el río Pilcomayo, presumiblemente, de manera inconsulta, para permitir el ingreso de agua hacia el lado argentino. Esta situación produjo a su vez la protesta oficial del gobierno paraguayo, que envió militares a la zona Formosa negó las acusaciones y sostuvo que sólo se trataba de la realización de tareas de limpieza del Canal Farías⁴³.

Según manifestaciones de un representante de la Coordinación General de la Fundación para la Gestión e Investigación Regional (FUNGIR) de Formosa⁴⁴, la estrategia de realización de canales para evitar el acelerado proceso de pérdida de cauce, fue acordado entre ambos países en el año 1991. Debido a que la provincia de Formosa y el Paraguay se encontraban en riesgo de perder el control del ingreso de las aguas a sus territorios, se diseñó el proyecto “Pantalón”, con dos canales gemelos que nunca funcionaron, para distribuir el agua equitativamente. En el año 1996 se tapó el canal argentino y se reconstruyó uno nuevo en el área del acuerdo, que funciona hasta el día de hoy. En el año 2000, según sus dichos, *“Paraguay unilateralmente realizó un nuevo canal aproximadamente 4 Km. aguas arriba de la zona de acuerdo, ya que la topografía y diseño del original no era propicia para el ingreso del agua”*. Ese canal, habría sido aceptado por Argentina a condición de que sólo condujera excedentes, a caudales de 600 m³/s (los desbordes). El proceso de colmatación llevó a que en el año 2007 el lecho del río estuviera a poca distancia del lecho del canal. Tal es así que entre fines de 2007 y el 2008, Para-

noticias de que Formosa está solicitando fondos para reactivar la pata del pantalón que corresponde a Argentina”, confirmó en la web oficial de la provincia.

- 43 La Defensoría del Pueblo de la provincia presentó una formal protesta ante el Consulado Paraguayo en Formosa, por la decisión del Gobierno paraguayo de militarizar la zona, a la que calificó de “acto desatinado, injustificado e inentendible”.
- 44 “Crisis binacional por obras en margen argentina del río Pilcomayo”. Nota de Juan Ignacio Manchiola, de fecha 30 de septiembre de 2010. Fuente: RENA, Servicio Semanal de Noticias, el 3.11.10. NOTA: las fuentes consultadas reflejan la opinión exclusiva quienes se manifiestan a través de ellas. La autora de este trabajo no se responsabiliza por la veracidad de sus contenidos.

guay hizo obras de nivelación y adecuación de la boca de ingreso con resultados satisfactorios, aún en tiempos de bajante.

Paraguay continuó con los trabajos de mantenimiento durante el 2009, aunque Argentina no lo hizo, debido a que no estaba previsto en los acuerdos trabajar directamente sobre el cauce natural del río. Los procesos naturales de colmatación del lecho por sedimentación, sumados a los restos de un albardón hecho por Paraguay en el mismo cauce para ayudar el ingreso en su canal, habrían formado un albardón dentro del cauce natural, lo cual produjo que se cerrara el paso de las aguas hacia Argentina. Esa formación habría sido destruida por los mismos pobladores en una acción colectiva, lo cual hizo que pasara un poco de agua hacia Argentina, a través del cauce natural. Por otro lado, la provincia de Formosa habría enviado máquinas para trabajar en la zona, sin consultar previamente a la Cancillería, e hizo un canal paralelo a la barranca, en un nivel que normalmente se inunda.

El gobernador de Formosa habría ordenado hacer un canal aguas arriba del de Paraguay, pero ello habría sido impedido por la gente de la zona. Si bien el mandatario provincial reconoce la legitimidad de los reclamos paraguayos, lamenta las publicaciones realizadas por medios de prensa paraguayos, y que las negociaciones no se lleven adelante, de manera tal de beneficiar a ambos lados⁴⁵.

El 24 de setiembre del 2010 y a pedido de los Cancilleres de Paraguay y Argentina, se realizó una reunión extraordinaria de la Comisión Binacional Paraguay Argentina⁴⁶ administradora del Río Pilcomayo, para analizar la situación del curso fluvial en la zona de aguas compartidas. En esa reunión se reafirmó el permanente apoyo de los Gobiernos de Paraguay y Argentina al trabajo conjunto de la Comisión Binacional, en procura del logro de sus principales objetivos, relacionados con el reparto equitativo de las aguas y la detención del retroceso natural del Río. **Se acordó un cronograma de actividades, según el cual el 28 de**

45 Op. cit. (44).

46 Del encuentro participaron representantes de ambas Cancillerías y Funcionarios de los Organismos de Recursos Hídricos (Subsecretaría de Recursos Hídricos por Argentina y SEAM y MOPC por Paraguay).

septiembre se haría una reunión entre las autoridades del Gobierno Federal Argentino y la Provincia de Formosa (Buenos Aires); **el 29 de septiembre otra** entre los Delegados de Paraguay y Argentina (Formosa), y **el 1° de octubre, una visita** ala zona del Pantalón.

Participación de las comunidades y de los pueblos indígenas a través del Comité de Coordinación de Cuenca Trinacional

Argentina, Bolivia y Paraguay habían creado en el año 1995 la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Pilcomayo⁴⁷, para debatir sus propias visiones acerca del tema, y en el año 2008 se conforma el Comité de Coordinación Trinacional de Cuenca⁴⁸, que debe reflejar la participación de la sociedad civil en las decisiones sobre la cuenca⁴⁹.

En el año 2006 en el marco de la Cumbre Social de los Pueblos de Latinoamérica realizada en Cochabamba, Bolivia, los pueblos indígenas y campesinos, y las organizaciones de la sociedad civil, todos relacionados con la problemática del Río Pilcomayo, ya habían manifestado en la Declaración de Pilcomayo⁵⁰, que las acciones realizadas por los gobiernos de los tres países –entre ellas las

47 Comisión creada por el Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, suscripto con las Repúblicas de Bolivia y Paraguay.

48 Es el mecanismo de participación de la comunidad en la gestión del agua en la Cuenca del Río Pilcomayo. El mismo está integrado por 15 miembros: cinco, por la República Argentina, cinco por la República de Bolivia y cinco por la República de Paraguay.

49 Dada la naturaleza federal del gobierno de la República Argentina se estableció que los cinco representantes ante el mencionado Comité Trinacional estarían seleccionados teniendo en cuenta, fundamentalmente, las realidades de cada una de las provincias de la cuenca. Por ese motivo se incluyeron representantes (titular y alterno) de las comunidades de las provincias de Jujuy, Salta y Formosa. También se contempló la necesidad de tener en cuenta la participación de representantes de las comunidades aborígenes de la región en virtud de su amplia proporción en la población de la región.

50 Declaración firmada el 13 de diciembre de .2006 por los Representantes Wichí de Argentina; la Asamblea del Pueblo Guaraní Itika Guasu de Bolivia; Organización de Capitanes Weenhayek y Tapiete de Bolivia; CODERIP, Bolivia; OCIDMACH, Bolivia;

referidas al Plan Maestro del Río Pilcomayo, manejado por la Comisión Trinacional integrada por Argentina, Bolivia y Paraguay- no estaban resolviendo las causas principales de la problemática de la cuenca. Por tal motivo solicitaron que los gobiernos declararan en estado de emergencia a la cuenca del Río Pilcomayo, y realizaran una auditoría ambiental integral de la cuenca en el nivel trinacional, con la participación de todos los actores de la cuenca. Por otro lado, exigieron a los gobiernos a través de las cancillerías y los órganos técnicos responsables de la Comisión Trinacional del Río Pilcomayo, “... *la conformación del Comité de Cuenca Trinacional, con la participación de todos los pueblos indígenas y campesinas que la habitan para garantizar la participación directa y vinculante de las comunidades en las diferentes intervenciones que se realicen en toda la cuenca del Pilcomayo a nivel trinacional...*”.

La falta de gobernabilidad de la cuenca, debida a diversas razones (entre ellas el desconocimiento orgánico de la estructura y el funcionamiento de la cuenca; la existencia de intereses políticos y empresariales; el encubrimiento de fallas graves en las obras por parte de los mecanismos gubernamentales de control e inspección; la falta de participación en los procesos de toma de decisiones y control de acciones; la ausencia de integración física entre los actores locales, entre ellos de los indígenas; la instalación de la pesca comercial en Bolivia y en la costa salteña del Pilcomayo), hizo que entre los días 9 y 17 de septiembre del 2010 se realizaron reuniones de los Comité de Coordinación Cuenca de Formosa (Ing. Juárez, 9 de Septiembre), Comité Argentino (Jujuy, 16 de Septiembre) y Comisión Trinacional (Villamontes, 17 de Septiembre), para continuar con la definición de estrategias participativas para la gestión de la cuenca.

Estos comités se crearon en el marco de la reestructuración de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, brindando un espacio estructural y funcional a los procesos participativos, reclamados por la población local de las diferentes jurisdicciones territoriales de la cuenca. Su origen se remonta a las

reuniones realizadas por los pueblos indígenas, no estructuradas institucionalmente, desde antes del inicio del Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca. Sin embargo, su formalización ocurre en el año 2008, cuando se constituyen de manera institucional dentro de la estructura de la Comisión Trinacional, como parte del proceso que debe derivar en la conformación de un Plan Maestro de la Cuenca.

En la Declaración del Comité de Coordinación de Cuenca de Formosa se plantea la problemática situación causada por la falta de ingreso del agua a la Argentina, y se señala el impacto que esto produce sobre la alimentación, debido a la falta de peces; sobre la salud y el ambiente, debido a la gran sequía y al estado del agua remanente en pozos y madrejones; y sobre la producción ganadera. Teniendo en cuenta la tardía acción del gobierno provincial en situaciones de desastre, se propone que el Gobierno Nacional de Argentina intervenga con un Plan Quinquenal, que consista en la realización de obras de guía y control del agua, a partir de estudios y trabajos participativos. A su vez se propone la instalación de un equipo técnico permanente, para el estudio y monitoreo formado por miembros de la población local y técnicos, y se solicita la afectación de fondos específicos para el funcionamiento del Comité de Coordinación de Cuenca Provincial.

Por otro lado, en el Acta del Comité Argentino reunido en Jujuy se elabora un documento en el que se solicita la realización de una reunión urgente con la Delegación Argentina y con la Dirección Ejecutiva, para tratar el tema de las obras (Canal Pantalón, regulación del caudal, control de sedimentos, mortandad de peces y sequía), y para definir un demorado proyecto de construcción de aljibes, para paliar la sequía entre las comunidades del Oeste de Formosa (proyecto originado hacia fines del 2005).

Asimismo se solicita a la Comisión Trinacional que trate la elaboración de un Plan Quinquenal, como se planteó en Formosa, para atender la mitigación de los problemas que se presentan anualmente (inundación, sequías, sedimentación, contaminación). Se propone la realización de un taller de capacitación para los Monitoreos, a fin de aunar criterios de trabajo en el terreno e intercambiar de

manera más rápida y eficaz los informes de monitoreo entre las tres provincias. Finalmente se expresa la disposición de colaborar con la experiencia y conocimientos locales, cuando se define la ejecución de obras en las diferentes zonas⁵¹.

Por su parte, el 17 de Septiembre se reúne en Villamontes (Bolivia) el Comité de Coordinación de Cuenca Trinacional, oportunidad en la que fueron destacadas las cuestiones institucionales y de funcionamiento del Comité y de la Comisión Trinacional. A su vez se planteó la necesidad de avanzar en la redacción del reglamento de funcionamiento de los Comité en todos sus niveles jurisdiccionales (provincial, nacional y trinacional). Los delegados nacionales presentaron las problemáticas que preocupan en cada país (por ej. contaminación, erosión y pérdida de suelos; sedimentación; sequía; interrupción del flujo de las aguas en los cauces; mortandad de peces; interrupción de la migración del sábalo; merma en la calidad de la producción apícola por efecto de la descomposición del agua; falta de agua para consumo humano y animal). Se solicitó a su vez que la Comisión Trinacional, informe si hay algún diagnóstico al respecto, y si tiene planes de acción para afrontar cada uno de estos problemas o su integridad. También se solicitó que los organismos oficiales informen debidamente de sus proyectos en la cuenca, ya que muchas veces los miembros del Comité y los pobladores se enteran de las acciones llevadas a cabo, cuando las máquinas ya están en la zona de trabajo.

Durante la reunión se hicieron presentes miembros de la población weenhayek de Villamontes, quienes plantearon sus preocupaciones en torno a la falta de peces durante ese año, debido a la interrupción del río en la zona de la embocadura del canal de Paraguay. El debate demostró la necesidad de una mayor interacción cotidiana entre los miembros del Comité de los tres países y con

51 La Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación en Argentina, en su relación con la Comisión del Pilcomayo, estaría financiando el trabajo de cinco monitores locales (tres en Formosa y dos en Salta), cuatro de los cuales han sido capacitados para la tarea por la organización FUNGIR, la cual mantiene actividades de acompañamiento y seguimiento de las actividades afines, apoyando específicamente en la sistematización de la información recabada mensualmente.

la población local, a fin de mantenerse actualizados acerca de las problemáticas.

Los resultados de la reunión demostraron que las visiones del río se hallan divididas. Para Bolivia y Salta (Argentina) la principal problemática está relacionada con la provisión de peces para la pesca comercial, y la alimentación cotidiana. Las acciones sobre la cuenca deberían en ese caso garantizar que los cardúmenes puedan subir durante el período natural, entre abril y agosto de cada año, existiendo a su vez continuidad hídrica, para que al comenzar las crecientes hacia mediados o fines de octubre, los alevines bajen con ellas hasta zonas de bañados y madrejones conectados de manera permanente, para su crecimiento y posterior subida. Para Formosa (Argentina) y Paraguay, el interés está puesto en el agua en sí misma. Debe garantizarse el ingreso de agua a ambos territorios de manera más o menos equivalente, a fin de asegurar el desarrollo de los sistemas de producción ganaderos y agrícolas. La preocupación por la pesca se remite a las necesidades de subsistencia de los pueblos pescadores y a la mitigación del desastre ambiental en torno a la mortandad de peces y otras especies vinculadas al agua (yacaré, aves, carpinchos, etc), que es visto con gran preocupación por los pueblos indígenas, ya que refleja una alteración grave en las relaciones ambientales (paradigma implícito en sus visiones culturales, cuya violación se traduce en la generación si fin de desastres con impacto violento sobre la población).

También fueron realizados encuentros y movilizaciones de las comunidades de pescadores de la región tanto de Paraguay⁵² como de la Argentina y Bolivia⁵³. La preocupante situación producida

52 El día 23 de Septiembre de 2010, en el marco de un encuentro de pobladores criollos de Paraguay asentados en la cuenca, el delegado zonal ante el Comité de Coordinación de Cuenca Trinacional expresó claramente su preocupación por la falta de mecanismos explícitos y transparentes para difundir las resoluciones y debates de estos Comité, logrando mayor participación y comunicación “de ida y vuelta” entre el organismo de cuenca y la población local.

53 Desde mediados del mes de junio las comunidades pescadoras de Salta y de Bolivia vieron afectada su actividad comercial, por la disminución abrupta de cardúmenes de sábalo. A principios de julio, el Sindicato de Pescadores del río Pilcomayo, de Villamontes, dirigió una nota al delegado wichi de Salta, solicitando información acerca

por la interrupción del paso de peces debido a la identificación de “trampas” y la mortandad de aquellos por falta de oxígeno, originó reclamos ante las autoridades provinciales y el facilitador del Comité de Coordinación de Cuenca de Formosa, quien comunicó la situación a las autoridades y envió los informes a la Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación. Para ese entonces el curso de agua que ingresa regularmente a la Argentina se había interrumpido totalmente, derivándose prácticamente la totalidad por el canal que ingresa a Paraguay. Desde el invierno del 2009 se identificó esta zona como altamente crítica para el paso de los peces, y en el proceso de colmatación del cauce, comunicándose esta situación a las autoridades de cuenca de Formosa.

Esta preocupante situación movilizó a los pescadores de Salta, quienes fueron convocados a una reunión en Santa Victoria el día 16 de Septiembre, a la cual se invitó a participar a los representantes del pueblo weenhayek. La Dirección de Pesca envió una delegación de técnicos para acompañar a los pescadores. Como resultado de esa reunión surgió una convocatoria para visitar la zona en la que se detectó la falta de continuidad de agua, a fin de realizar obras manuales para reencauzar el río. Se destacó la falta de información y de conocimiento de las obras realizadas por Argentina y Paraguay aguas abajo, y se acordó solicitar el cese de toda obra en el río. A su vez se dispuso que la realización de las obras estuviera condicionada a la consulta popular y a la evaluación previa de los proyectos. También se acordó solicitar a las tres Cancillerías (Bolivia, Argentina y Paraguay) que evaluaran los daños causados, y que deslindaran las responsabilidades, partiendo de la base que el desastre actual es causado por las acciones antrópicas.

La asamblea dirigió una carta al Canciller Timerman para informarlo sobre la grave situación existente, solicitándole la realización de las diligencias necesarias para aportar respuestas al desastre.

de la existencia de estudios, con una tácita referencia a la crítica situación que se comenzaba a vivir. Para mediados de julio ya prácticamente no se pescaba nada comercializable. Durante los monitoreos de mayo y junio, el equipo de monitores realizó identificaciones de los sitios más críticos, indicando ya la inminente interrupción del curso de agua hacia Argentina.

El 18 de septiembre más de doscientas personas concurrieron a la zona conocida en Paraguay como La Embocadura, ubicada en las cercanías de la antigua Santa Teresa, provistos de palas, hachas y machetes para iniciar las obras manuales para el dragado del cauce abandonado. Al día siguiente se sumaron otras doscientas personas procedentes de Bolivia, reforzando la actividad. Paralelamente la provincia de Formosa había emplazado una máquina para comenzar las obras de dragado desde la barranca. Al tiempo que los pobladores avanzaban con la limpieza en el mismo cauce, los equipos de Vialidad Provincial hacían lo propio, abriendo un canal que rodeaba las extensas planicies de la inundación (terrazas que va formando el mismo río, al depositar sus sedimentos en la curva).

También se elevaron protestas explícitas por la falta de participación de la población en las políticas y en las acciones llevadas a cabo en la cuenca, y en particular, por la realización de un estudio para un proyecto de encausamiento de las aguas en la zona de María Cristina- La Dorada, sin consulta previa. Esta iniciativa correspondió a la Dirección Ejecutiva de la Comisión Trinacional para cumplir con las obligaciones que se encontraban pendientes con la Unión Europea, derivadas del Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro. Se trató de una licitación pública realizada en el marco de la ejecución de un dique interceptor para dividir las aguas en forma equivalente entre ambos lados (este proyecto se remonta a un estudio realizado en el Pilcomayo en el año 1995, cuya realización se vio frustrada por los cambios topográficos desarrollados por la misma deposición de sedimentos que pretende controlar).

Rol del Comité de Coordinación de Cuenca Trinacional

El Comité, reconocido por los tres Estados como instancia de participación en la gestión de la cuenca, responde a una reivindicación de los pueblos indígenas y criollo de incidir técnica y políticamente en las decisiones que atañen el río, al igual que otros sectores económicamente más poderosos. En ese sentido, se dio cumplimiento a los reclamos de larga data, pero sólo de manera parcial, ya que aún no habían sido resueltos dos aspectos primordiales: a) los miembros del Comité tenían la potestad de opinar y de sugerir, pero no de votar; b)

el financiamiento del Comité (reuniones y otras actividades) depende de los fondos de la Unión Europea, los cuales serían provistos hasta el mes de agosto del 2010, y no tiene un presupuesto propio que le permita convocar a las reuniones de manera independiente de las convocatorias hechas por parte del Consejo de Delegados.

El objetivo de las reuniones es analizar conjuntamente las problemáticas en las diferentes secciones de la cuenca (baja y alta), y proponer, desde una visión regional transfronteriza, estrategias y soluciones fundamentadas en la convivencia con el río y en las experiencias del monitoreo. Sus visiones no siempre coinciden con las decisiones técnicas tomadas por los respectivos gobiernos a través de sus instituciones competentes. Las conclusiones resumidas en un acta son presentadas luego formalmente a la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca Pilcomayo, máxima instancia de decisión. La función del Comité consiste en manifestar y hacer visibles las preocupaciones y sugerencias de los pobladores, que normalmente no son percibidas por las instancias oficiales de gestión de la cuenca. Sin embargo, la tendencia instaurada en el seno del Comité, de una politización de las posturas y de las propuestas, se tradujo en la dificultad para buscar consensos y para formular propuestas integradoras.

El 29 de abril de 2010, dos años después de la primera reunión constitutiva, el Comité de Coordinación Trinacional de la Cuenca Pilcomayo se reunió en Filadelfia-Paraguay, y volvió a sesionar. El debate se caracterizó por opiniones confrontadas en cuanto a la utilidad y el beneficio de ciertas obras, es decir, si éstas eran para la amplia mayoría de la población o si en cambio, sólo beneficiarían a ciertos sectores de ella. Las posiciones encontradas reflejaron por un lado criterios de índole más bien técnica y, por el otro, criterios políticos y sectoriales.

Participación de Bolivia: protesta del pueblo aborígen weenhayek

El pueblo aborígen weenhayek de Bolivia (variante de wichí en ese país) exigió el traslado de una comisión de la Cancillería boliviana,

para verificar el “desvío de aguas del río Pilcomayo hacia territorio paraguayo en Villa Montes”. Los asambleístas departamentales de Tarija (Bolivia) pidieron al canciller de ese país, David Choquehuanca, el traslado de una comisión de autoridades a la zona para constatar esta denuncia, ante la preocupación que hicieron conocer las familias weenhayeks y tapietes que están asentadas a las orillas del río Pilcomayo en el municipio boliviano de Villa Montes⁵⁴.

Un asambleísta indígena⁵⁵ explicó que extraoficialmente se enteraron sobre la existencia del proyecto “Pantalón”, en la provincia de Formosa, cuyo objetivo sería “desviar el curso de las aguas del río Pilcomayo, para beneficiar a sectores de esos dos países en el tema de productivo”.

Por tal motivo los asambleístas solicitaron a las autoridades nacionales la realización de una investigación lo antes posible, para lograr una solución entre los cancilleres de los países involucrados. Destacan que para los pueblos indígenas el río es el único sustento que tienen para sobrevivir, y solicitan una certificación del lugar y del tipo de perjuicio ocasionado, debido a la escasa producción que hubo en la época de pesca, en comparación con otras anteriores. Por último señalan que esta problemática se remonta a varios años atrás, y que las autoridades no dieron una solución definitiva a esta cuestión. En fecha reciente los indígenas weenhayek instalaron varios puntos de bloqueo en las rutas que unen las ciudades de Villamontes con Yacuiba y Tarija, para presionar a las autoridades bolivianas para que adopten medidas concretas, frente al desvío de las aguas del río Pilcomayo⁵⁶. El vicepresidente de la Asamblea Legislativa Departamental de Tarija, Justino Zambrana, afirmó que se habrían

54 Según manifestó Antonio Tato, asambleísta departamental por los pueblos indígenas.

55 Op. cit. (54).

56 De acuerdo a un informe de la agencia de noticias Valle Press, el capitán grande del pueblo weenhayek, Moisés Sapirenda, explicó que el proyecto argentino El Pantalón, instalado a 220 kilómetros de la frontera con Bolivia estaría alternado el curso de las aguas del río Pilcomayo y afectó severamente la actividad de pesca, que es la base de alimentación de 140 comunidades nativas.

realizado gestiones ante la Cancillería, sin que se haya recibido una respuesta hasta el momento⁵⁷.

6. Propuestas y principios para promover la cooperación mutua y la prevención y resolución de conflictos a través de marcos normativos e institucionales. Mecanismos y procedimientos formales y alternativos

El Paraguay ratificó diversos tratados y acuerdos internacionales, entre ellos, los que refieren a cuencas transfronterizas compartidas con otros países, los que forman parte de su derecho interno.

El Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca el Pilcomayo firmado con Argentina y Bolivia, es de suma trascendencia para el Paraguay, ya que contempla disposiciones que refieren a las cuencas hídricas con una visión que apunta al desarrollo sostenible. Tal es así que el Acuerdo contempla la realización de estudios para conocer con profundidad todas las características relevantes de la cuenca; la planificación para la realización de actividades productivas (dentro y fuera del cauce) y para la instalación y desarrollo de infraestructura vial y de navegación. A su vez se otorga facultades a la Autoridad de Cuenca para proponer normas sobre descargas de sustancias contaminantes al río (art. 4, inc. j), y para vigilar la calidad del agua, informando a las autoridades competentes de los Estados Parte las infracciones que se comprobaren. También prevé que la Autoridad de Cuenca efectúe estudios sobre agricultura bajo riego (art. 4, inc. o) y, le otorga la facultad de establecer áreas protegidas con el objeto de preservar la vida silvestre y los sitios de interés histórico (art. 4, inc. p), y para coordinar la adopción de medidas adecuadas para evitar alteraciones en el equilibrio ecológico, incluyendo el control de plagas y otros factores que contaminen el río (art. 4, inc. m).

57 Edición Digital - 11:12:06 | La Razón Digital, AB. "Weenhayek bloquean vías del Gran Chaco por desvío del Pilcomayo". Edición Digital - Lunes, 23 de Mayo de 2011.

Por otro lado, en cuanto a los ríos Paraná y Paraguay, que el país comparte con países limítrofes, cabe destacar que además del Tratado de la Cuenca del Plata, se aplican a ellos otros convenios, como el Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los Tramos Limítrofes de los Ríos Paraná y Paraguay (Ley 1074/96), en los sectores que estos ríos hacen frontera natural con la República Argentina. Si bien este convenio está enfocado principalmente a la conservación y el desarrollo productivo de los recursos ícticos, en los artículos 4 y 5 se obliga a las Partes a aplicar medidas para evitar la contaminación de las aguas y adoptar otras respecto del manejo de suelo, bosques y aguas subterráneas que pudieran afectar la calidad de las aguas y así dañar la fauna íctica. Otro de los puntos importantes de este Convenio es aquel que prevé que en las futuras obras hidráulicas que pudieran alterar el régimen hidrológico o hidrobiológico de los ríos (por ej. la proyectada Represa de *Corpus Christi*), las Partes se comprometen a preparar y aplicar un plan de acción para la conservación del recurso hídrico, particularmente enfocado al movimiento migratorio normal de los peces.

Esta situación constituye un avance respecto de los textos de los Tratados que dieron el marco jurídico a las dos obras hidráulicas más importantes asentadas sobre el curso del río Paraná: la represa de Itaipú (Ley 89/73) y la de Yacyretá (Ley 433/73). En ambos casos las obligaciones referidas al medio ambiente encontraban en un primer momento su única fuente normativa en las disposiciones del Tratado de la Cuenca del Plata, y actualmente las acciones de mitigación de los impactos ambientales de estas obras por lo general vienen impuestos por los acuerdos de financiación suscritos con organismos internacionales de crédito⁵⁸.

Cabe destacar que si bien en los tratados y acuerdos internacionales analizados se enfatiza la necesidad de cooperación entre las partes al momento solucionar las controversias que surjan dentro del marco de su aplicación en torno del uso del agua (en primera instancia se promueve la solución por medio de negociaciones directas), la

58 Op. cit. (20).

negociación de las partes⁵⁹ realizada dentro del ámbito de los órganos creados en los instrumentos internacionales a tal fin, en general no contempla la participación de los actores locales de la cuenca directamente afectados por el conflicto, o si lo hacen, aquella no se hace efectiva en la práctica en términos realmente participativos, de modo tal que las decisiones de las partes negociadoras reflejen las opiniones y los puntos de vista de esos actores, lo cual deriva en conflictos de diversa índole.

A modo de ejemplo puede citarse el caso de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Pilcomayo (véase lo comentado arriba en 3), creada por Argentina, Bolivia y Paraguay en el año 1995, que más tarde en el año 2008, derivó también en la conformación del Comité de Coordinación Trinacional de Cuenca, como mecanismo de participación de la comunidad en la gestión del agua en la Cuenca del Río Pilcomayo, para reflejar la participación de la sociedad civil en las decisiones referidas a aquella. Su creación ya había sido reclamada en el año 2006 por los pueblos indígenas y campesinos y las organizaciones de la sociedad civil, a instancias de lo solicitado dentro del marco de la Cumbre Social de los Pueblos de Latinoamérica realizada en Cochabamba, Bolivia, quienes manifestaron en la Declaración de Pilcomayo, que las acciones realizadas por los gobiernos de los tres países no estaban resolviendo las causas principales de la problemática de la cuenca.

En años posteriores, a través de encuentros y movilizaciones realizados por las comunidades de pescadores de la región tanto de Paraguay como de la Argentina y Bolivia, se puso de manifiesto la preocupante situación producida por las siguientes causas: mortandad de peces; contaminación; erosión y pérdida de suelos; sedimentación; sequía; interrupción del flujo de las aguas en los

59 Cuando el conflicto no puede ser solucionado a través de negociaciones, en general se establece que las partes pueden acudir a una instancia administrativa contemplada dentro del mismo tratado, para que ésta resuelva. Cuando ello tampoco resultara, se contempla en el instrumento internacional, la posibilidad de un procedimiento de solución ante un Tribunal Arbitral. En ciertos casos, las partes en conflicto pueden acudir ante la Corte Internacional de Justicia (p. ej. Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo).

cauces; falta de agua para consumo humano y animal. Por otro lado, dentro del marco de un encuentro realizado por pobladores criollos del Paraguay asentados en la cuenca, a través del delegado zonal ante el Comité de Coordinación de la Cuenca Trinacional, éstos manifestaron su preocupación por la ausencia de mecanismos explícitos y transparentes para difundir las resoluciones y debates de los Comités, y lograr por ende una mayor participación y comunicación “de ida y vuelta” entre el organismo de cuenca y la población local.

En Bolivia, el pueblo aborigen weenhayek exigió el traslado de una comisión de la Cancillería boliviana, para verificar el “desvío de aguas del río Pilcomayo hacia territorio paraguayo en Villa Montes”. Un asambleísta indígena dijo que se habían enterado extraoficialmente sobre la existencia del proyecto “Pantalón”, en la provincia de Formosa, cuyo objetivo sería “desviar el curso de las aguas del río Pilcomayo, para beneficiar a sectores de esos dos países en el tema de productivo”.

Lo expuesto plantea la necesidad de plantear la relevancia de una adecuada participación de los actores locales, para la prevención y solución de conflictos relativos al uso y aprovechamiento del recurso hídrico y los demás recursos naturales de las cuencas hídricas.

Tal es así que al respecto podrían hacerse las siguientes **recomendaciones**⁶⁰:

Promover la participación de los actores locales (comunidades indígenas, agricultores, comunidades de pescadores, etc.) a través de comités o comisiones locales, que a su vez tengan comunicación e interactúen con los organismos binacionales y trinacionales que fueron creados dentro del marco de los tratados regionales e internacionales.

Realizar gestiones para que las opiniones de los actores locales se reflejen en las negociaciones realizadas por las partes (gobiernos de los países que comparten una cuenca), de manera tal que sean

60 Estas recomendaciones en su mayoría siguen la línea de las contenidas en el trabajo “Gobernanza de Aguas Compartidas: Consensos y Acuerdos”, UICN, Gland, Suiza;., Iza, A., Rovere, M, en vías de publicación.

consideradas al momento de adoptar una decisión que refiera a la cuenca.

Garantizar una adecuada representación de los ámbitos jurisdiccionales locales (municipios, departamentos y comunas) en las negociaciones internacionales, a través de diversos mecanismos participativos e informativos.

Incorporar las cuestiones ambientales en los protocolos e instrumentos complementarios que se adopten dentro del marco de los tratados vigentes, y utilizar los mecanismos contemplados por las normas nacionales e internacionales, tales como la evaluación de impacto ambiental, audiencias públicas, acceso a la información, monitoreos ambientales, etc.

Cuando ya estuvieran previstos tales instrumentos en los diversos instrumentos jurídicos y diplomáticos, promover su utilización y la difusión de los resultados de su aplicación, para el conocimiento de todos los actores de la cuenca, utilizando como canales de difusión los organismos locales existentes (por ej. organismos y comités de cuenca; organismos ambientales locales, etc.). Respetar las características y particularidades de los diversos sistemas jurídicos y políticos de cada país, y de las realidades locales, promoviendo la adaptación de los términos de los acuerdos internacionales y protocolos internacionales, al momento de su “internalización”, a la realidad local nacional.

Realizar consultas previas con los actores afectados por las obras y actividades proyectadas en el ámbito de cada una de las cuencas y de los recursos naturales que la componen, de manera tal que puedan prevenirse futuros conflictos con las comunidades que habitan en los alrededores.

Promover un proceso de concertación entre los países que comparten una cuenca transfronteriza, en el que se enfatice la cooperación y la buena fe de las partes –evitando la adopción de medidas aisladas e inconsultas- y la realización de acciones conjuntas y coordinadas, en forma previa a la realización de las obras y proyectos que puedan afectar la cuenca y sus alrededores, tanto durante la etapa de diseño del proyecto, como en la etapa de ejecución de las

obras y actividades. Ello debería incluir la realización de rondas de consulta entre los actores locales de la cuenca.

Promover las medidas necesarias para la implementación de un sistema de gestión sustentable en la cuenca, utilizando los mecanismos disponibles (por ej. EIA).

Priorizar el consenso en las negociaciones realizadas entre las partes, a partir de la utilización de los mecanismos y ámbitos institucionales existentes (comisiones binacionales y trinacionales previstas en los tratados, comités de cuenca regionales y locales, etc.), o la creación de aquellos, cuando no estuvieran previstos en los tratados y/o acuerdos.

Incorporar en los instrumentos jurídicos (tratados, acuerdos y protocolos) y políticos el principio preventivo para prevenir potenciales conflictos que pudieran surgir en relación con el uso de los recursos hídricos compartidos, y de los recursos ubicados en el ámbito de las cuencas. Promover la utilización de mecanismos alternativos tanto para la prevención como para la solución de los conflictos (por ej. facilitación, mediación, negociación directa, etc.).

Promover la comunicación de los organismos ambientales, de aguas y de cuenca locales, con los órganos y comisiones internacionales creadas por los tratados y acuerdos, como mecanismo de prevención de conflictos.

Respetar y considerar los procesos locales en curso realizados entre las comunidades locales de la cuenca transfronteriza, de uno y otro lado de la frontera, contemplando sus resultados al momento de llevar a cabo las negociaciones internacionales y de tomar decisiones que refieran a la realización de obras y actividades, que afectarán la cuenca y su ecosistema.

Bibliografía

Acuerdo Tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay del 19 de octubre de 1979. *Para el aprovechamiento de recursos hidroeléctricos en el trecho del río Paraná desde las Siete Quedas hasta el estuario del Río de la Plata.*

- Boetto Cimadevilla, Leandro Santiago. *Planeamiento y Urbanismo*. Facultad de Ciencias Exactas y Tecnologías. U.N.S.E. 2007.
- Convenio ASR/B7/3100/99/136. Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo. Fecha de inicio: 1.7. 2006; fecha de su finalización: 1.7.2008.
- Elizondo, Silvana; Pazos, Leonardo. *La cuestión del agua dulce en la Argentina desde una perspectiva estratégica*. Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la Nación Argentina. Editorial bibliográfica de Voros S.A. 2006.
- Escenarios para la Cuenca del Plata: conclusiones del análisis diagnóstico transfronterizo (ADT)*. Taller Regional del GEF IW LEARN sobre aplicación de caudales ambientales en el manejo de cuencas fluviales, realizado en Foz de Iguazú (11 al 15 de febrero de 2008).
- Gamarra Lovera, Juliana. “Diagnóstico Respecto al Agua y su Gestión en la República del Paraguay”. Consultora Área de Recursos Hídricos. Asunción – Paraguay. Junio de 2002.
- Iza, Alejandro, Rovere, Marta B. *Gobernanza de Aguas Compartidas: Consensos y Acuerdos*. UICN. Gland, Suiza. (en vías de publicación).
- La Razón Digital, AB. *Weenhayek bloquean vías del Gran Chaco por desvío del Pilcomayo*. Edición Digital (23 de Mayo de 2011).
- Laboranti, Claudio: *Avances en la institucionalidad de la cuenca del río Pilcomayo*. Expo Zaragoza, Semana temática: Agua; Recurso Único: Aguas compartidas, Gobernanza, Geopolítica del Agua y Cuencas, Eje temático: 8. Gobernanza y Gobernabilidad. 2008.
- Manchiola, Juan Ignacio.** *Crisis binacional por obras en margen argentina del río Pilcomayo*. **Nota del 30** de septiembre de 2010. Publicado en: RENA, Servicio Semanal de Noticias. (3 de noviembre de 2010).
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. Declaración firmada el 13 de diciembre de 2006 por los Representantes Wichí de Argentina; la Asamblea del Pueblo Guaraní Itika

- Guasu de Bolivia; Organización de Capitanes Weenhayek y Tapiete de Bolivia; CODERIP, Bolivia; OCIDMACH, Bolivia; Fundación Gran Chaco, Argentina; Sobrevivencia, Paraguay. 2010.
- Pérez, Nancy. ¿Podrá el estado gestionar con eficiencia los recursos hídricos? La polémica en torno al agua como bien económico”. ABC Digital. (13 de mayo de 2011).
- Principio 21 de la Declaración sobre el Medio Humano de la conferencia de Estocolmo y Acuerdo de Nueva York (art. 1º) y Resolución 2995 de la Asamblea General de Naciones Unidas.
- Proyecto Hidrovía Paraguay-Paraná. *Seminario Interamericano de Infraestructura de Transporte Como Factor de Integración (Informe Final en Español)*. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, Secretaria Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales, Organización de los Estados Americanos Washington, D.C., 1995.
- Querol, María. *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*. **En:** Serie 64 Recursos Naturales e Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Santiago de Chile. Noviembre de 2003.
- Rossi, Antonio. *Negociación entre Brasil y Paraguay por el pago de la electricidad. Pulseada por la energía de Itaipú: un test para el futuro de Yacyretá. La pelea tendría impacto en el acuerdo pendiente entre Buenos Aires y Asunción*. Buenos Aires. Diario El Clarín. Com. (3 de mayo de 2009).
- Santagada, Ezequiel Francisco. *Capítulo VIII – Paraguay*. **En:** *Gobernanza del Agua en América del Sur: dimensión ambiental*. IZA, Alejandro y ROVERE Marta B. (editores). Serie de Política y Derecho Ambiental N° 53, UICN. Gland, Suiza. 2006.
- Usos del agua en Paraguay*. Documento base para el WWF IV, Grupos de trabajo MRE y ERSSAN – ESSAP – SENASA-CITEC-AIDIS-ALTER VIDA.

WEB

- Canese, Ricardo. *Conflicto por represa Itaipú, Paraguay postergó visita de Rousseff. Un convenio que firmó Lula en 2009.*
www.ambito.com (16 de marzo de 2011).
- Centro Estudios Sociales y Ambientales. Informe Final IAI 2004 Enso-Argentina III-1. Capítulo III Análisis Regional: Cuenca del Río Paraná.
www.Cambioglobal.org.
- Gobernabilidad del agua en Paraguay. Foros de gobernabilidad del agua y GIRH en el Paraguay en 2002, GWP, APRH y Otros.
www.foroagua.org.py/actividades.
- Infraestructura y Energía en Sudamérica. 14 de marzo: Día Mundial de acción contra las grandes represas.
www.ecoportal.net (15 de marzo de 2008)
- Iniciativa para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Paraguay. Secretaría del Ambiente de Paraguay.
www.siaqua.org
- Itaipú Binacional.
www.itaipu.gov.br.
- Mercosur pide a Brasil y Paraguay equilibrio en los beneficios de la represa de Itaipú.
www.soitu.es
- Monitoreo Ambiental de la Cuenca del río Pilcomayo
http://monitoreopilcomayo.blogspot.com/2010_09_01_archive.html. (25 de septiembre de 2010).
- Portal Cuenca del Plata - Gran Chaco, 2009.
<http://www.cuencadelplata-granchaco.org/cuenca-del-plata/>
- Prensa Proteger, DyN y Télam
www.proteger.org.ar/download/archivos/represas-cancilleria-14-marzo-2009.pdf.
- www.ambiente.gob.ar.

DE LOS AUTORES

René Orellana Halkyer

Sociólogo (Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba-UMSS, Bolivia), Doctor por la Universidad de Ámsterdam, Embajador Ad Honorem en Misión Especial con Representación Plenipotenciaria para los temas de Medio Ambiente y Desarrollo ante la ONU y Organismos Similares (2012, 2013), miembro del Grupo de Trabajo en el marco de Naciones Unidas para la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2013-2014), Jefe de la Delegación Boliviana en la 17^a y 18^a Conferencias de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2011, 2012, 2013), Jefe de la Delegación Boliviana en la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Rio+20 (2012). Ministro de Medio Ambiente y Agua del Estado Plurinacional de Bolivia (2009-2010), Ministro del Agua de Bolivia (2008-2009), Viceministro de Servicios Básicos de Bolivia (2006). Profesor de la Universidad de la Cordillera, Investigador en temas en medio ambiente, agua, recursos naturales y desarrollo en la Fundación de la Cordillera. Autor de diversas publicaciones.

Nancy Yáñez Fuenzalida

Abogada, Magíster en Derecho Internacional con mención en Derechos de los Pueblos Indígenas, por la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Profesora de Antropología Jurídica en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Codirectora del Observatorio Ciudadano (ex Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas). Autora de diversas publicaciones, entre las que destacan las siguientes:

tes: Programa de Derechos Indígenas. Los derechos de los pueblos indígenas en Chile (2003); en coautoría con Raúl Molina y Martín Correa, La Reforma Agraria y las Tierras Mapuches (LOM, 2004); en coautoría con José Aylwin, El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el “nuevo trato” (LOM, 2007); y en coautoría con Raúl Molina, La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile (LOM, 2008)

Yerko Montero

Cientista político (Universidad Nuestra Señora de La Paz) con Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales (Academia Diplomática Boliviana). Participó como Consultor en proyectos GEF de la Cuenca del Plata; y en proyectos financiados por la Unión Europea y UNESCO en el ámbito local y regional en los aspectos institucionales de la gobernabilidad del agua y gestión de cuencas transfronterizas. Fue profesor de la Universidad Nuestra Señora de La Paz y Columnista del Periódico “La Prensa”. Actual Consultor del Proyecto “Manejo Integrado y Sostenible de los Recursos Hídricos Transfronterizos en la Cuenca del Río Amazonas considerando la variabilidad y el cambio climático”.

Michael Hantke Domas

Abogado experto en derecho y economía de la regulación y libre competencia, con especial interés en el sector del agua, experiencia resultado de más de 12 años como académico, abogado, consultor y funcionario internacional. Cuenta con un Doctor (PhD) por el ESRC Centre for Competition Policy y de la Norwich Business School, de la Universidad de East Anglia, Reino Unido. En términos académicos, ha estado ligado a distintas universidades por más de 17 años enseñando sobre regulación, libre competencia y aguas. Actualmente es Asociado Honorario del UNESCO Centre for Water Law, Policy and Science, de la Universidad de Dundee, en Escocia, Reino Unido; luego de ser simultáneamente, y durante dos años, profesor de jornada completa, y Director del Programa de Derecho Transnacional de Aguas, en el mismo Centro. Actualmente es abogado y

consultor en materias de derecho, gobernabilidad y regulación de mercados y servicios de agua en el estudio Puga Ortiz, en Santiago. Hasta mayo de 2010 se desempeñó como funcionario internacional en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL). A nivel internacional, fue consultor para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) , para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y para CEPAL.

Rodrigo Federico Weisner Lazo

Abogado de la Universidad Andrés Bello, especialista en derecho de aguas. Desde hace doce años ha desempeñado diversas labores de asesoría en esta materia para estudios jurídicos, universidades y servicios de gobierno. Se ha desempeñado como consultor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile y como asesor del Superintendente de Servicios Sanitarios. Fue profesor titular de la cátedra de derecho de aguas en la Universidad Andrés Bello y asesor jurídico del Subsecretario de Obras Públicas, transformándose más tarde en jefe de los asesores de esta Subsecretaría y luego en jefe del gabinete del Subsecretario. En 2003 ingresó como Subdirector General de Aguas a la Dirección General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas. Tuvo una destacada participación en la redacción el proyecto de ley que modificó el Código de Aguas, así como en los consensos alcanzados a nivel parlamentario para su aprobación. Del 2006 al 2010, fue Director General de Aguas, principal autoridad hídrica del país y Presidente del Comité Nacional del Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO. Del 2008 a marzo 2010, fue Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial para la Sequía. A partir de marzo 2010, se incorporó como socio del Estudio Jurídico Puga Ortiz.

Laureano Del Castillo

Abogado graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresado de la Maestría en Derecho, con mención en Derecho Constitucional, contando además con un Diploma de Estudios en

Derecho Ambiental . Tiene amplia experiencia en asesoría legal y en el desarrollo normativo en instituciones públicas, privadas y sociales nacionales.

Marta Rovere

Abogada. Especialista en Derecho Ambiental y de Aguas. Miembro consultivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) de Argentina. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de UICN. Autora de diversas publicaciones nacionales e internacionales en materia ambiental y de aguas.

El régimen jurídico e institucional de la regulación de aguas internacionales en cuencas transfronterizas se constituye en un fundamental y urgente campo de investigación, en particular considerando que el establecimiento de acuerdos y consensos entre países, se enfrenta a regímenes e intereses particulares que no siempre son compatibles. Partiendo de esta consideración, se presentan los resultados de las investigaciones desarrolladas por autores de notable trayectoria; Nancy Yañez, Yerko Montero, Rodrigo Weismer, Michael Hantke, Laureano del Castillo, Marta Rovere bajo la coordinación general de René Orellana Halkyer (Bolivia). Cada investigador, a través del estudio de casos paradigmáticos, nos presenta perspectivas diferentes de acuerdo al contexto de cada país, permitiéndonos tener una amplia gama de matices sumamente útiles para el análisis de la institucionalidad y marco normativo internacional aplicable a la resolución de conflictos en aguas internacionales. La iniciativa responde a la necesidad de analizar y comprender los diversos y complejos intereses existentes entre los usuarios de aguas internacionales en cuencas transfronterizas, la identificación de buenas prácticas, los impactos de usos y potenciales obras de infraestructura planificadas y en curso de ejecución sobre los usuarios ribereños, así como los problemas y desafíos existentes entre los Estados en la perspectiva de establecer, bajo el marco de normas internacionales, tratados y acuerdos que beneficien a los pueblos a ambos lados de la frontera.