



*“Los Pueblos y los Humedales: Un Nexo Vital”*  
**7ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes**  
**Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971),**  
**San José, Costa Rica, 10-18 de mayo de 1999**

**V Sesión Técnica:**

**El marco para la cooperación regional e internacional relacionada con los humedales**  
**Documento 2**

## **Cooperación internacional a través de las comisiones de cuencas fluviales**

Alain Bernard

Jefe, División de Cuencas Hidrográficas  
Coordinador para América Latina

Oficina Internacional del Agua, secretaría técnica permanente de la Red Internacional de  
Organizaciones de Cuencas (I.N.B.O.)

### **Antecedentes**

1. La “Academie de l’eau”, con la participación de los organismos que se ocupan del agua (“Agences de l’Eau”) para el Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse y Seine-Normandie, inició un debate sobre la gestión de aguas compartidas en cooperación con la Oficina Internacional del Agua (I.W.O.), la secretaría técnica permanente de la Red Internacional de Organizaciones de Cuencas (I.N.B.O.). El presente documento se basa en gran parte en las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, celebrada en París, Francia, en marzo de 1998. La Conferencia recomendó que se asignara gran prioridad a la solución de los problemas creados por el hecho de que varios países compartan ríos, lagos y aguas subterráneas.

### **De los ríos internacionales a los recursos compartidos**

2. Un recurso hídrico puede considerarse ‘internacional’ como consecuencia de:
  - i. su geografía, si fluye a través de dos o más países, o
  - ii. de la falta de una plena soberanía nacional sobre el recurso hídrico, por ejemplo, en caso de un río utilizado para la navegación.
3. Según las Naciones Unidas, el número de ríos compartidos por varios países era aproximadamente 245 antes del desmembramiento de la antigua Unión Soviética y de Yugoslavia. De estas cuencas fluviales, 70 se encuentran en África, 55 en Europa, 40 en Asia, 33 en América del Sur, 24 en América Central, 15 en África del Norte y 6 en el Oriente Medio.

4. Partiendo de su uso para la navegación, la idea lineal de río transfronterizo se extendió primero para incluir las cuencas hidrográficas y más tarde las aguas subterráneas que alimentan las cuencas.
5. Más del 40% de los recursos continentales de agua dulce son compartidos, lo que justifica el interés de las organizaciones internacionales en su gestión. La declaración de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, celebrada en París, Francia, en marzo de 1998, hace hincapié en que se requiere *“una visión común de los países ribereños para la gestión eficiente y la protección eficaz de los recursos hídricos transfronterizos”*. El programa de acción prioritario de la Conferencia indica que es conveniente:
  - i. facilitar el intercambio de información precisa y armonizada entre los países ribereños;
  - ii. promover consultas en todos los niveles, especialmente dentro de las instituciones y mecanismos internacionales pertinentes; y
  - iii. definir programas de acción prioritarios de mediano alcance, que revistan interés común, para mejorar la gestión del agua y disminuir la contaminación.

#### **Textos generales que establecen los principios**

6. La falta de un cuerpo de leyes internacionales que rijan los recursos hídricos constituye una dificultad importante con la que tropiezan los esfuerzos por lograr una gestión cooperativa de los recursos hídricos compartidos. Sin embargo, hay muchos acuerdos, convenios y tratados multilaterales que abarcan la navegación, la hidroelectricidad, la calidad del agua y la distribución general de los recursos; especialmente el agua subterránea y la gestión general del agua.
7. En este contexto, la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), en el Artículo 5, también establece un marco para la cooperación transfronteriza con miras al uso sostenible de los humedales y de los recursos hídricos. El Artículo 5 de la Convención Ramsar dice: *“Las Partes Contratantes celebrarán consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Convención, especialmente en el caso de un humedal que se extienda por los territorios de más de una Parte Contratante o de un sistema hidrológico compartido por varias de ellas. Al mismo tiempo, se esforzarán por coordinar y apoyar activamente las políticas y regulaciones actuales y futuras relativas a la conservación de los humedales y de su flora y fauna.”* En esta Conferencia de la Conferencia de las Partes Contratantes, y en esta Sesión Técnica, los signatarios de la Convención Ramsar examinarán y deliberarán sobre las *“Directrices para la Cooperación Internacional en el marco de la Convención”* (Ramsar COP7 DOC. 15.20), uno de cuyos principales componentes trata la mejor forma de lograr una gestión cooperativa de los humedales y cuencas fluviales compartidos.
8. Estos acuerdos, convenios y tratados constituyen un mosaico de textos que revelan orientaciones diferentes y principios básicos de jurisprudencia que serán fortalecidos en un futuro próximo a la luz de las crecientes preocupaciones sobre la cantidad y calidad del agua. Estas preocupaciones surgen principalmente de los impactos del crecimiento demográfico, el riego y las inundaciones.

9. Muchos estudios de casos señalan las restricciones voluntarias de la soberanía de un país con respecto a un río cuando se considera que es un río internacional y un recurso compartido. El primer principio que viene a la luz es el de *“uso equitativo y razonable”*. Este principio exige que toda vez que un país utilice el agua de un recurso hídrico compartido no prive a otros países ribereños de su derecho a un uso equitativo y razonable. Se hace referencia a esta norma como la norma del ‘uso no dañino de un recurso’. Está reconocido universalmente (los Principios 21 y 22 de la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Ambiente).
10. Se han concertado también dos importantes convenciones para la protección del agua dulce, a saber:
  - i. la Convención de Helsinki para la protección y el uso de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales. Esta Convención establece los principios generales que han de incluirse en los tratados en virtud de los cuales los países ribereños de un recurso hídrico se obliguen a utilizar las mejores tecnologías disponibles y las mejores tecnologías con respecto al medio ambiente; y
  - ii. la Convención de Nueva York sobre la ley que rige la utilización de cursos de agua internacionales a otros efectos distintos de la navegación.

### **Queda mucho por hacer**

11. Si bien se reconoce que se han hecho progresos considerables durante los últimos diez años para codificar principios y normas, gracias a una toma de conciencia por parte de las Naciones Unidas y a la firma de las Convenciones de Helsinki y Nueva York, es bastante evidente que aún queda mucho por hacer. Sin embargo, algunos países siguen siendo reacios a examinar esta cuestión. La negativa de varios países de participar en los debates de un proyecto de convención internacional innovadora sobre el derecho internacional de los ríos compartidos en una muy reciente conferencia celebrada en el Líbano es una prueba tangible de esta actitud.

### **Propuestas de estructuras eficaces para la gestión de recursos hídricos compartidos**

12. Las comisiones internacionales para los arroyos y ríos compartidos son organizaciones con una situación jurídica determinada, establecidas por varios países ribereños para facilitar la consulta y la amplia coordinación a fin de utilizar y administrar mejor los recursos hídricos comunes.
13. Las Naciones Unidas, durante los últimos veinte años, han establecido estrictas “directrices jurídicas” como consecuencia de la labor de estas comisiones para prestar asistencia a los países que intentan establecer acuerdos multilaterales similares. Prevén, no obstante, una salvaguardia. Al establecer normas, alientan a los países a proceder y *“actuar razonable y equitativamente”*. En efecto, cualquier país que no respete estas directrices puede estar sujeto a una reclamación de otro país que se considere perjudicado por las acciones del primero.
14. Las medidas que se requieren y los medios que han de utilizarse son bastante distintos cuando se trata de proponer:

- i. nuevas normas jurídicas y formas de conciliación que deben estar en conformidad con las directrices de las Naciones Unidas;
- ii. la constitución de comisiones o la mejora del funcionamiento de instituciones y donantes internacionales.

En el primer caso, se trata de medidas a largo plazo, porque se requieren de cinco a diez años para que una nueva convención entre en vigor. En el segundo caso, las propuestas para mejorar el funcionamiento de las comisiones o la financiación de los donantes pueden dar resultados mucho más rápidos.

15. Los siguientes párrafos contienen propuestas de mejoras con respecto a lo siguiente:
  - i. los fundamentos jurídicos y un procedimiento de apelación para la solución de conflictos ante la Corte Internacional de Justicia;
  - ii. una propuesta para establecer comisiones fluviales sobre la base de las orientaciones actuales y para crear un Foro internacional de comisiones de cuencas vinculado a la I.N.B.O.; y
  - iii. una propuesta concerniente a las instituciones y donantes internacionales.

#### **Adiciones que han de introducirse en la legislación internacional del agua**

16. El principio de la plena soberanía territorial, de conformidad con el cual un Estado tiene pleno derecho a utilizar el agua dentro de su territorio en la medida en que lo considere conveniente, ya no se admite. Actualmente se reconocen conceptos tales como "*intereses comunes*" de los países ribereños y "*soberanía territorial limitada*" sobre los recursos hídricos compartidos, a fin de proporcionar a todos los países ribereños un acceso razonable y equitativo a las aguas.
17. Las Convenciones de Helsinki y Nueva York establecen y desarrollan estos principios. Hacen hincapié en los medios que han de utilizarse para su aplicación, especialmente los principios "*el que contamina paga*" y "*derechos que han de ser protegidos para las generaciones futuras*", ambos en apoyo de la idea de desarrollo sostenible. También tomaron en cuenta los conceptos de "*cuenca hidrográfica*" como una unidad de gestión, el de prevención de la contaminación en la fuente y el de autorización previa para la descarga de desechos sobre la base únicamente de las tecnologías más avanzadas.

#### **La necesidad de ampliar las reglamentaciones internacionales vigentes**

18. A pesar de esta amplia serie de principios de gestión, hay grandes lagunas que deben cubrirse. Entre ellas cabe citar:
  - i. la necesidad de suministrar agua limpia a todos y especialmente a los menos favorecidos,
  - ii. la necesidad de integrar la gestión de los recursos hídricos con una planificación cuidadosa para equilibrar la oferta y la demanda,
  - iii. la necesidad de establecer un sistema de mediciones exactas y el intercambio de datos entre los Estados ribereños,

- iv. la importancia de reforzar la capacidad de los gobiernos de cooperar más equitativa y eficientemente con los asociados, especialmente los interlocutores internacionales, el sector privado y los gobiernos locales,
  - v. la promoción de la capacitación de especialistas y personal para la información del público,
  - vi. la importancia del apoyo para incorporar estos principios en la legislación nacional.
19. También debe señalarse que no existe ningún plan para movilizar los fondos necesarios para aplicar políticas eficaces.

### **Creación de un Tribunal Internacional del Agua**

20. En la actualidad, los litigios entre los países ribereños se sustancian ante la Corte Internacional de Justicia o algunos pocos tribunales establecidos por países o federaciones asociados.
21. La creación de un tribunal especializado en aguas, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que funcione tal vez como adjunto de la Corte Internacional de Justicia, completaría la panoplia de normas relativas al agua en general y más concretamente a las aguas compartidas, teniendo en cuenta el cuerpo de leyes y de decisiones judiciales dimanantes de los casos planteados en esta esfera.

### **Una carta para las Comisiones Fluviales Internacionales**

22. En la actualidad, la creación de comisiones internacionales de cuencas hidrográficas depende de las normas de derecho internacional, que deben respetarse, y de la experiencia proporcionada por las comisiones existentes. Sin embargo, las comisiones tienen un conocimiento muy limitado de las experiencias que han tenido éxito o que han fracasado.
23. Esta es la razón por la que, en un momento en que la comunidad internacional intenta crear este tipo de comisiones, es necesario establecer un código o un conjunto de normas y opciones basadas en la experiencia de las comisiones existentes, como lo señaló especialmente la Conferencia de París sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible en marzo de 1998. Los países que decidan concertar un acuerdo sobre cooperación en la gestión de sus recursos hídricos compartidos tendrán a su disposición una base que podrán adaptar a las condiciones concretas de la cuenca en cuestión.
24. Esto es lo que se describe en los párrafos siguientes, poniendo de relieve varias condiciones previas que han de aplicarse a fin de traducir el deseo de cooperar efectivamente en acción.

### **Consultas previas**

25. Los países que comparten una cuenca fluvial deben establecer contactos frecuentes a fin de intercambiar información sobre los recursos hídricos y su gestión. Es preferible adoptar un enfoque gradual. Los contactos deben iniciarse a nivel técnico, a través de organismos que se ocupan de los recursos hídricos y otros organismos competentes, celebrando reuniones informales con miras a establecer una relación de confianza mutua. Estos contactos y reuniones

de especialistas pueden realizarse en forma rotativa en cada uno de los países de la cuenca hidrográfica, llegando a las poblaciones locales afectadas por los proyectos y examinando varios temas sencillos:

- i. Un sistema para medir la calidad y cantidad del agua, así como las precipitaciones.
  - ii. Un análisis de la información sobre la cantidad y tipo de agua utilizada para diversos fines y los desagües, así como las técnicas y medios de purificación.
  - iii. Intercambios de información sobre la protección de las capas freáticas, humedales, llanuras aluviales, zonas ribereñas y de captación.
  - iv. Presentación de información sobre obras para regular la corriente para la navegación y prevenir las inundaciones, así como los posibles efectos de éstas.
26. Después de esta fase inicial, los intercambios deben apuntar a la preparación de un informe técnico sobre la cuenca hidrográfica, en el que se describa el ciclo del agua a la luz de las necesidades de los habitantes de cada parte de la cuenca, y que permita identificar los problemas locales en todas las partes de la cuenca, así como los problemas existentes o posibles en las partes que pertenecen a cada uno de los países ribereños.
27. El debate puede ampliarse hasta incluir a todas las partes y de modo que incluya un enfoque global frente a los problemas que afectan a las poblaciones y a la agricultura local, incluida la protección de la fauna y la flora. Debería procederse a:
- i. un intercambio de información sobre los humedales y su conservación, así como a la adopción de medidas para la protección del medio ambiente,
  - ii. un análisis de la planificación requerida para la gestión de los recursos, incluido el equilibrio de la oferta y la demanda y la reducción de la demanda (ahorro y reciclado de agua),
  - iii. un estudio del efecto de las actividades “aguas arriba” y “aguas abajo”,
  - iv. una comparación de los recursos utilizados para la capacitación de técnicos, usuarios del agua y el público en general,
  - v. la presentación de las técnicas de gestión utilizadas en los países asociados para el suministro y drenaje de agua, planificación, riego, control de inundaciones, legislación sobre aguas (policía de aguas, autorización para la utilización y desagüe) y mecanismos para financiar la construcción de obras.
28. Solamente es posible la gestión del agua dulce transfronteriza si los países afectados aceptan limitar su soberanía con respecto a esos recursos. Para ello se requiere una Convención o un Tratado que definan esa limitación de la soberanía. Por supuesto, éste es un obstáculo que puede oponerse al desarrollo de una asociación entre los países ribereños.
29. Una vez estudiados estos puntos y alcanzado un consenso en el plano político entre los países asociados, puede considerarse la constitución de una comisión de gestión. Para ello será necesario concertar un acuerdo sobre objetivos, medios que han de utilizarse y métodos operativos, así como sobre los recursos disponibles en caso de discrepancia (por ejemplo, la intervención solicitada y acordada de organizaciones internacionales o regionales, a petición y por mutuo acuerdo).

### Condiciones previas para las comisiones de cuencas fluviales

30. La fase inicial comienza con el deseo de, por lo menos, uno de los países ribereños de llegar a un acuerdo con otros países ribereños.
  - i. bien porque los estudios a los que hicimos referencia en el párrafo precedente indican la presencia de problemas que afectan o potencialmente amenazan al recurso hídrico y que pueden solucionarse sólo a través de la acción concertada; o bien
  - ii. porque se determina que los efectos desfavorables (contaminación, escasez temporal de agua, etc.) son causados por actividades en un país que no respeta el derecho internacional.
  
31. Debe llegarse a un acuerdo sobre una reseña con detalles de programas, estudios que han de realizarse, intercambio de información técnica y división de las funciones entre las que deben llevarse a cabo conjuntamente y aquellas que seguirán siendo competencia de cada país.
  
32. **El convenio o protocolo debería incluir los puntos siguientes:** la finalidad de la cooperación, aclarando especialmente si se dirige sólo a la solución de problemas concretos (navegación, generación de electricidad, distribución del agua disponible, obras para evitar las inundaciones y control de la contaminación), o si comprende la gestión general de los recursos hídricos de la cuenca.
  
33. A fin de **cumplir** los **objetivos** de programas conjuntos, debe preverse lo siguiente:
  - i. estudios e intercambios de información
  - ii. construcción y gestión de instalaciones donde resulte indispensable (presas y plantas de purificación del agua)
  - iii. formación de personal, usuarios y asociaciones
  - iv. información del público.
  
34. Deberían examinarse las **disposiciones fiscales y financieras** encaminadas a cumplir los objetivos, a pesar de que en casi todos los casos incumban a la administración interna de cada país y deberían permanecer dentro de la jurisdicción nacional. La política fiscal y financiera tiene una fuerte repercusión sobre los objetivos, especialmente cuando se trata de:
  - i. la política de que pague el que contamina o de que pague el usuario,
  - ii. la fijación de tarifas para el uso, el consumo y para influir en la demanda,
  - iii. la fijación de impuestos por el uso de contaminantes, tales como fertilizantes o plaguicidas.
  
35. **Definir los signatarios de la convención y el papel de la comisión:** corresponde a cada país de la cuenca fluvial decidir a este respecto, con la posible participación de los organismos internacionales asociados. Entre los aspectos que hay que definir cabe citar:
  - i. la distribución entre los signatarios del apoyo financiero para las operaciones,
  - ii. la determinación de la participación de los usuarios en los debates y las decisiones,

- iii. la situación jurídica de la comisión, definiéndola en relación con los signatarios y el país huésped de la futura secretaría permanente,
- iv. la resolución de los conflictos que surjan entre los signatarios. Éstos deberían investigarse en una oficina especial creada especialmente por la comisión.

### **Creación de un Foro de Comisiones Internacionales de Cuencas Hidrográficas**

36. En muchos países se han constituido comisiones nacionales de cuencas fluviales y que se están uniendo rápidamente a la Red Internacional de Organizaciones de Cuencas (I.N.B.O.) a fin de facilitar la comunicación y beneficiarse de las experiencias de los demás. Al parecer, la creación de un Foro de Comisiones Internacionales de Cuencas Hidrográficas (F.I.D.B.C.) sería bastante conveniente y útil.
37. En efecto, las comisiones establecidas hace bastante tiempo, que han adquirido conocimientos valiosos, reciben solicitudes de ayuda o asesoramiento de las comisiones nuevas o de aquellas que enfrentan dificultades o problemas.

### **Recomendaciones para las instituciones internacionales y regionales**

38. Estas instituciones tienen otros tres papeles que desempeñar en el apoyo de la gestión de las cuencas fluviales internacionales, además de sus funciones habituales:
  - i. proporcionar experiencias neutrales para ayudar a solucionar dificultades,
  - ii. contribuir a promover la armonización de los sistemas de mediciones de las comisiones y la capacitación de técnicos y usuarios,
  - iii. ayudar a los países menos adelantados a alcanzar el nivel de eficiencia de los países más desarrollados a través de la ayuda externa.
39. El primer papel es el que desempeña tradicionalmente el Banco Mundial y otros organismos de las Naciones Unidas, tales como la FAO, la OMS, la OMI, el PNUMA y el PNUD. Pueden intervenir a pedido de los países interesados. Esto se vería facilitado si el Banco Mundial, líder de las organizaciones internacionales, fuera uno de los signatarios del acuerdo. De esa forma se podrá asegurar que el programa resulte útil y eficaz.
40. El segundo papel se vincula con la asistencia financiera que estas organizaciones pueden proporcionar o movilizar para ayudar a los países, o la comisión, en la ejecución de los programas. Pueden decidir utilizar parte de su ayuda para la capacitación o para la armonización de las medidas.
41. El tercer papel es muy importante porque, a través de tipos de interés favorables, se puede asegurar que la labor necesaria para la ejecución de un programa se lleve a cabo al mismo ritmo en los países ricos y en los países pobres, algo fundamental para evitar que la eficacia de un programa conjunto se vea comprometida por las demoras en algunas partes de la cuenca.

42. Al evaluar las solicitudes de asistencia, los donantes deben asegurarse de que el programa para el cual se solicita tenga plenamente en cuenta las normas de derecho internacional. Éstas constituyen importantes salvaguardias para prevenir futuros conflictos.
43. Las organizaciones financieras de las Naciones Unidas podrían contribuir disminuyendo los tipos de interés y aumentando la ayuda para este tipo de programas en los países en desarrollo.
44. Organizaciones regionales tales como el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) pueden desempeñar papeles similares.