

**IX ASAMBLEA GENERAL MUNDIAL
DE LA RED INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE CUENCA
FORTALEZA (BRASIL), 13 AL 16 AGOSTO DE 2013**

Viviane PASSOS GOMES
(Univ. de Sevilla)
Francisco DELGADO PIQUERAS
(Univ. de Castilla-La Mancha)

**“ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA GESTIÓN INTEGRADA
DE LAS CUENCAS COMPARTIDAS”**

SUMARIO: 1.- Introducción 2.- La gestión integrada de cuencas compartidas 2.1.- Soberanía relativa y obligaciones de Derecho Internacional 2.2.- Alcances de la gestión integral 2.3.- Consolidación del concepto de cuenca hidrográfica a nivel internacional 2.4.- La creación de estructuras organizativas comunes para la gestión de las cuencas compartidas 2.4.1.- Modelos multilaterales 2.4.2.- La situación en América 2.1.3.- La situación en Europa 2.4.4.- La cooperación hispano-portuguesa en cuencas compartidas 3.- Conclusión

1.- Introducción

Esta comunicación tiene por objetivo presentar algunas reflexiones sobre la gestión integrada de las cuencas hidrográficas compartidas y proponerla como modelo deseable en el régimen internacional de las aguas cara al futuro próximo. Partimos de la idea de que la gestión integrada de las aguas debe avanzar también fuera del ámbito interno de cada nación, pues lograr un aprovechamiento más eficaz y sostenible de los recursos hídricos es un reto global, que demanda una política a este mismo nivel. Así que, en este trabajo nos centraremos principalmente en resaltar la importancia de la gestión integrada y unitaria de las cuencas compartidas como pieza central de la evolución del régimen jurídico internacional de los cursos de agua, ya que las cuencas hidrográficas internacionales existentes en el planeta representan en torno al 80% del caudal total de agua. Como es sabido, el calificativo de compartida aplicado a las cuencas es más genérico que el de transfronteriza, toda vez que, en teoría, incluiría a fronteriza y transfronteriza.

En esa dirección, trataremos de resumir la evolución del concepto mismo de cuenca hidrográfica y la adopción de la gestión integrada como modelo de protección ecosistémica de los recursos hídricos, repasando

diversas iniciativas internacionales – tales como los tratados internacionales de las Naciones Unidas de 1997, el de Helsinki de 1992 y estudios como la Agenda del Agua para las Américas) - que han sido realizadas en los últimos años, que han moldeado la configuración de la gestión integrada de las cuencas compartidas en el Derecho Internacional. Serán también examinadas las principales características del modelo de gestión integral europeo en las demarcaciones hidrográficas internacionales definidas por la Directiva Marco de Aguas del año 2000, además de los parámetros de cooperación internacional para gestión integral definidos por el Convenio de Albufeira de 1998, como ejemplos de gestión integrada de las cuencas compartidas más desarrollados a nivel normativo, aunque presenten todavía muchos problemas de implementación.

2.- La Gestión Integrada de Cuencas Compartidas

2.1.- Soberanía relativa y obligaciones de Derecho Internacional

El debate sobre la soberanía hídrica es un tema de gran importancia mundial y merece ser revisado, visto que, de unas 214 cuencas hidrográficas transfronterizas que hay en el mundo, 155 son compartidas entre dos Estados, 36 entre tres Estados y 23 entre 4 o más Estados. Además de ello, se calcula que unos cincuenta Estados poseen un 75% de su territorio ubicado en cuencas hidrográficas compartidas y alrededor de un 40% de la población del mundo vive dentro de una u otra cuenca compartida¹. Es decir, de facto, la soberanía en estas cuencas debería ser relativa o, si se prefiere, no puede ser absoluta, ya que existen principios generales de Derecho Internacional que la limitan.

En palabras de AGUILAR ROJAS E IZA, “cuando un río cruza las fronteras de un Estado, atraviesa las fronteras de varios Estados o determina el límite entre ellos (río contiguo), se habla de un recurso compartido, sobre el

¹ Otros números nos trae SALINA ALCEGA, enfatizando la importancia de lograr un aprovechamiento más eficaz y sostenible de las aguas compartidas: “Si enfocamos el objetivo en la situación en cada región del planeta encontramos que los porcentajes de territorio integrados en alguna cuenca internacional resultan también muy significativos y nos llevan desde el 62% del territorio africano hasta el 39% de Asia, pasando el 60% de Suramérica y el 54% de Europa. Y en esa misma línea de la trascendencia de las cuencas hidrográficas se sitúa el análisis por país, destacando de forma especial el que 39 países tienen entre un 90 y un 100% de su territorio incluido dentro de una o varias cuencas hidrográficas internacionales.” SALINAS ALCEGA, Sergio. El lugar de la cuenca hidrográfica en el régimen jurídico internacional de los recursos hídricos. En: CESÁREO GUTIERREZ, Espada (coord.). El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. Murcia: Instituto Euromediterráneo de Aguas (presentado en las Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 2007, p.193-201.

cual los Estados que lo comparten ejercen no una soberanía absoluta sino compartida, la cual implica el ejercicio de ciertos derechos o facultades como así también de ciertas obligaciones.”²

Como explica este autor, los Estados tienen facultades de uso y aprovechamiento sobre los cursos de aguas internacionales, tales como la navegación y otros, pero también deberes como la utilización equitativa de las aguas, el de proteger la cuenca y sus ecosistemas de daños significativos, y los de notificar, consultar y negociar, o los relativos al intercambio de información, consulta y negociación. O sea, de la misma forma que los Estados tienen el derecho a argüir su soberanía interna en relación a sus recursos internos, los Estados que poseen cuencas compartidas no pueden alegar su plena soberanía para utilizar las aguas situadas en su territorio de la forma que le convenga, pues como regla general en el Derecho Internacional los Estados deben garantizar que las actividades que tengan lugar dentro de su territorio o bajo su jurisdicción no causen daño a otros Estados.

La gestión efectiva de las aguas exige, en definitiva, que haya una cierta flexibilización en cuanto a la soberanía hídrica interna de los Estados involucrados. En nuestra opinión, el modo más adecuado sería a través de una cesión parcial de soberanía con la creación de órganos y instituciones vinculados a una autoridad supranacional capaz de gestionar las cuencas compartidas de forma ecosistémica, lo que significa gestionar no apenas el río principal, sino todo caudal ecológico y régimen hídrico que provee un río, humedales y algunas zonas costeras que permiten mantener todo el ecosistema de las cuencas.

Por lo tanto, se hace necesario elucidar estrategias, políticas e instrumentos de gestión más efectivos. Creemos que el punto de partida debería ser la implementación de la gestión integrada y conjunta del agua en las cuencas compartidas como el pilar fundamental de una estrategia global para mejorar la distribución del agua y para promover el desarrollo económico y social en estas áreas. Es en este sentido que se adopta la expresión “cuenca compartida”, que consecuentemente llevará a una “soberanía compartida”, lo

²AGUILAR ROJAS, Grethel. IZA, Alejandro. Gobernanza de Aguas Compartidas. Aspectos Jurídicos e Institucionales. UICN: Gland, Suiza, 2009. p.28

que supone una “participación compartida”³ de los instrumentos de gestión de las aguas en cuestión.

2.2.- Alcances de la gestión integral

Por otro lado, la gestión integral de las aguas compartidas sería el mecanismo ideal para gestionar los procesos de integración de determinadas regiones, anticipándose a posibles conflictos relacionados con el aprovechamiento y conservación del recurso, en un mundo donde la demanda creciente del agua puede llevarla a ser un recurso escaso y, en consecuencia, disputable.

Al igual que han defendido otros autores, consideramos que el enfoque integral o integrado de la cuenca hidrográfica, entendida ésta como un conjunto unitario, es el más adecuado a los fines de la protección ambiental, puesto que implica tener en cuenta todas las actividades y los procesos que tienen lugar no solo en el curso principal del río sino también en sus afluentes, acuíferos y, en suma, todo el territorio que la cuenca comprende, más la zona costera sometida a su influencia.

En cuanto a la gestión conjunta, son diversas las disposiciones normativas que establecen mandatos a los Estados para realizar los mejores esfuerzos por gestionar las aguas superficiales, las subterráneas y demás aguas que sean pertinentes de forma integrada.

Sin olvidar, valga el inciso, que una gestión sostenible debe atender no solo a la utilidad del recurso hídrico para las actividades humanas, sino también al papel del agua en la naturaleza. En palabras de AGUILAR ROJAS E IZA, “La gestión sostenible de las aguas implica la consideración de éstas dentro del ecosistema, fuera del cual no pueden ser gestionadas en forma efectiva, la necesidad de una gestión conjunta e integrada y la no extracción de agua que comprometa la disponibilidad de la misma.”⁴

³ Siguiendo al autor ya citado, podemos adelantar que la participación en la gestión de las cuencas compartidas puede verse desde dos perspectivas fundamentales. Por una parte, puede referirse a la participación equitativa de los Estados de la cuenca, en cuya virtud ninguna decisión o medida podrá afectar los derechos de un Estado parte de la cuenca sin su consentimiento. Y, por la otra, a la participación del público y de los individuos, si bien es este un principio del derecho internacional que no está todavía bien asentado en materia de aguas.” AGUILAR ROJAS, Grethel. IZA, Alejandro. op. cit., 2009, p.27. Dejamos aquí apuntada la necesidad de avanzar en la construcción de esta segunda idea de participación, que constituye uno de los temas centrales la tesis doctoral en la que estamos trabajando.

⁴ Ibidem, p.22.

2.3.- Consolidación del concepto de cuenca hidrográfica a nivel internacional

Ocurre que la gestión integrada debe tener como ámbito de aplicación la cuenca hidrográfica, pero esta puede tener acepciones distintas en los países que la aplican. De ahí que sea indispensable una cierta armonización conceptual, como la llevada a cabo por la Directiva 60/2000/CE, "por la que se establece un marco comunitario para la política de aguas", en cuya virtud todos los países miembros han debido incorporar y hacer suya la definición establecida en el art. 2.13 que conceptúa la «cuenca hidrográfica» como: *"la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta"*. Del mismo modo, la Directiva prescribe lo que son aguas subterráneas, aguas costeras, etc. deshaciendo las previsibles controversias terminológicas que de otro modo se hubieran generado.

Por eso, también la doctrina internacional ha hecho sus esfuerzos por una correcta definición de cuencas a la hora de defender la idea de que la gestión de cuencas compartidas sería la mejor solución para superar los inconvenientes que derivan de la soberanía hídrica "stricto sensu". En la declaración de Nueva York de 1958, la Asociación de Derecho Internacional (ILA en inglés⁵) adopta por primera vez el concepto de cuenca y de reparto equitativo y razonable de las aguas por parte de los Estados ribereños. Ocurre que en esta Conferencia, este concepto de cuenca estaba todavía limitado a las aguas superficiales.⁶ Pero en la Conferencia de Helsinki también promovida por la ILA en 1966⁷, este concepto fue extendido, pasando a considerar también las aguas subterráneas que fluyen hacia el término común, lo que constituyó un refuerzo importante para la consideración de la cuenca como la

⁵ La Asociación de Derecho Internacional es una organización no gubernamental fundada en 1873 con sede en la ciudad de Londres. Su objetivo es, por medio de diferentes comités de expertos, estudiar el derecho internacional en todas sus ramas, a fin de proponer recomendaciones para la elaboración de tratados internacionales y legislación nacional que recepten el estado actual de evolución de las normas internacionales. Un Comité sobre los Usos de los Ríos Internacionales fue establecido en 1956, y ha cambiado varias veces de nombre. En la actualidad se llama Comité sobre Derecho de Aguas.

⁶ En la 48ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional celebrada en Nueva York en 1958 se definía la cuenca hidrográfica como: *"[...] una zona situada en el territorio de dos o más Estados en la que todas las corrientes de agua superficiales, ya sean naturales o artificiales, se alimentan de una vertiente común y afluyen por una o varias vías comunes a un mar, a un lago o algún lugar interior sin salida visible al mar"*.

⁷ En la 52ª Conferencia de la misma Asociación, celebrada en 1966 en Helsinki, su regla II definía la cuenca hidrográfica como: *"[...] un área geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados, delimitada por la línea divisoria del sistema de aguas, incluyendo las aguas superficiales y subterráneas, que fluyen hacia su término común"*.

unidad básica para la planificación y gestión internacional compartida de los recursos hídricos, influenciando a trabajos que se siguieron y fueran desarrollados por otros organismos dedicados al estudio de este sector del Derecho internacional.⁸

Una definición de la doctrina más reciente y acabada es la de AGUILAR ROJAS E IZA: “La Cuenca hidrográfica, también conocida como cuenca de captación o colectora, es una unidad geográfica e hidrológica conformada por un río principal y por todos los territorios comprendidos entre la naciente y la desembocadura de ese río. Incluye específicamente todas las tierras y ríos menores que aportan agua a ese río principal, así como su zona marino-costera, en los casos en que el río desemboque en el mar. El agua captada por la cuenca puede alimentar otro río, un lago, un pantano, una bahía, un acuífero subterráneo o bien a varios elementos del paisaje.”⁹

Sin embargo, cuando se trata de un curso de agua internacional (o sea, cuando atraviesa dos o más Estados o les sirve de frontera), el concepto de cuenca hidrográfica no ha sido el ámbito territorial hasta ahora escogido para la gestión de los cursos de aguas internacionales. De hecho, la gestión de los cursos de aguas internacionales se presenta de forma heterogénea y lo que predomina son soluciones adaptadas a las situaciones concretas en cada caso. Actualmente, en razón del concepto usado en la Convención de Nueva York de 1997¹⁰, su ámbito de aplicación son los ríos internacionales, donde el calificativo de internacional incluiría entonces a los ríos fronterizos y a los transfronterizos. Sabido es que los ríos fronterizos, limítrofes o contiguos son

⁸ Además de ser adoptado como la unidad básica de gestión de los recursos hídricos en los ordenamientos internos de diversos Estados, el concepto de cuenca (sea fluvial, donde se incluye a penas las aguas superficiales) va siendo adoptado en diversos documentos internacionales, tales como estos recordados por SALINAS ALCEGA: “Asimismo el concepto es también utilizado en el Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata del 14 al 25 de marzo de 1977, en el que se señala que la planificación de los recursos hídricos debe integrar el factor de los usos conexos de las tierras, apuntándose la necesidad de que los Estados se coordinen a nivel de cuencas fluviales. (...) El artículo II del Tratado de Cooperación Amazónica, de 3 de julio de 1978, identifica como su ámbito geográfico de aplicación el territorio de los Estados partes en la Cuenca amazónica, así como el que, desde una perspectiva geográfica, ecológica o económica, se considere estrechamente conectado con la Cuenca. En ese sentido puede añadirse, por ejemplo, la Carta Europea del Agua, Declaración de principios adoptada el 6 de mayo de 1968 en el marco del Consejo de Europa, que apunta en su principio XI que es la *cuenca natural*, más que las fronteras políticas o administrativas, lo que debe constituirse como el fundamento para la administración del agua.” SALINAS ALCEGA, Sergio. Op.cit, 2007.p.xx.

⁹ AGUILAR ROJAS, Grethel. IZA, Alejandro. Op. Cit., 2009, p.9-10.

¹⁰ La Convención sobre el Derecho de usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 21 de mayo de 1997, no ha entrado en vigor contando por el momento con 18 Estados Partes y otros 16 que la han firmado (a 28 de noviembre de 2009). El artículo 36.1. de la misma exige la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de al menos treinta Estados para su Entrada en vigor. A los fines de este estudio interesa tener en cuenta que España no la firmado todavía. Ver en www.interationalwaterlaw.org.

aquellos que sirven de límite o de frontera entre dos o más países, mientras que los ríos transfronterizos o sucesivos son aquellos que fluyen dentro del territorio de un país, atraviesan la frontera y continúan por el territorio de otro país.¹¹

Aún así, defendemos la idea de que, independiente de ser o no el río de carácter internacional “al ser el río el elemento central de la cuenca hidrográfica, su gestión se encuentra íntimamente asociada a la gestión de la cuenca como unidad espacial”¹². En ese sentido, concordamos con MACHADO cuando propone: “El curso de agua como conjunto unitario demuestra la relación de la interdependencia de las diferentes partes de un mismo curso, indicando la necesidad de acciones armónicas, no fragmentadas y no antagónicas, en las normas de las aguas y de los ecosistemas”.¹³

2.4.- La creación de estructuras organizativas comunes para la gestión de las cuencas compartidas

Igualmente compartimos la opinión de SALINAS y de MCAFREY, quienes han advertido que la mayor escasez de agua como consecuencia previsible del cambio climático dibuja un panorama para un futuro no demasiado lejano en el que la gestión del agua dulce, especialmente la de carácter transfronterizo, se va a convertir en elemento controvertido, siendo la creación de una organización por los Estados que comparten un curso de agua la manera más eficaz, de concretar la cooperación estrecha de cara a la protección y la utilización de los recursos hídricos compartidos.¹⁴

Según la clasificación que hace MCCFREY, puede haber tres niveles o grados de cooperación en la gestión de aguas internacionales, que va desde gestión conjunta llevada a cabo por las Administraciones nacionales correspondientes con celebración de reuniones regulares, que en ocasiones se acompañan de una secretaría permanente, hasta el otro extremo, donde estaría la creación de una estructura internacional que asume de manera exclusiva las funciones de gestión. Además, entre estas dos posibilidades hay

¹¹ AGUILAR ROJAS, Grethel. IZA, Alejandro. Op. Cit., 2009, p.19.

¹² Ibidem, p. 10.

¹³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito dos Cursos de Água Internacionais. São Paulo: Malheiros, 2009. p.248.

¹⁴ SALINAS, Sergio Alcega. La calidad de los Recursos Hídricos en el Derecho de los cursos de agua internacionales: el caso de los ríos compartidos que conciernen a España. En: EMBID IRUJO, Antonio. DOMINGUEZ SERRANO, Judith. (coord.). La calidad de las aguas y su regulación jurídica. (Un estudio comparado de la situación en España y Méjico), Iustel, Madrid . 2011.p.435

situación de acuerdos internacionales donde cada Estado está asistido en todo momento por sus organizaciones nacionales.

Este autor considera que “el abanico de posibilidades va desde la consideración de los organismos de gestión conjunta como un mero marco de debate en el que los Estados interesados puedan expresarse e informarse mutuamente, hasta la conformación de verdaderos órganos de gestión dotados de competencias técnicas o incluso de facultades normativas de cara a la ordenación del uso de los recursos hídricos o de competencias jurisdiccionales en relación con la solución de controversias relativas al uso de las agua(...)Mccaffrey afirma al respecto que la experiencia demuestra que los órganos conjuntos establecidos por expertos técnicos están particularmente bien situados para formular y ejecutar regímenes de gestión, investigar hechos y recomendar métodos alternativos de arreglo de controversias entre países que comparten recursos hídricos.”¹⁵

En efecto, la creación de los organismos de gestión de cuencas transfronterizas aparece recomendada de manera expresa en los principales textos en los que se articula el moderno Derecho de los cursos de agua internacionales.

2.4.1.- Modelos multilaterales

Así, el Convenio de Helsinki de 1992 “sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales”¹⁶ en su art. 9.2 regula los acuerdos de cooperación bilateral o multilateral respecto de cuencas compartidas, para señalar que dichos acuerdos dispondrán el establecimiento de organismos conjuntos, añadiendo a continuación un elenco

¹⁵ Ibidem, p.443.

¹⁶ El Convenio de Helsinki fue celebrado en 17 de marzo de 1992, pero entró en vigor el 6 de octubre de 1996. España lo ratificaba en el 16 de febrero de 2000. Como hemos explicado en un trabajo anterior, la razón de ser del Convenio es prevenir, controlar y reducir todo impacto transfronterizo mediante la cooperación entre los países. Este tratado fue auspiciado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, estando abierto a los Estados miembros de esta Comisión, así como a las organizaciones de integración económica regional constituidas por éstos a las que hayan transferido sus competencias en los asuntos objeto del Convenio y la competencia para concluir tratados sobre estas materias. Es el caso de la Comunidad Europea (artículos 130 R y 228 TCE), por lo que, una vez suscrito por Decisión del Consejo el 5 de agosto de 1995, es plenamente vinculante para España, algunos de cuyos principales ríos tienen este carácter internacional (Miño, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro). También otros menos conocidos que vierten al océano Atlántico a través de la frontera con Francia (Garona, Nive y Nivelles). Dado que España comparte sus aguas transfronterizas con países socios de la Unión Europea, buena parte de las previsiones de este Convenio están preordenadas por normativa de la Unión Europea. DELGADO PIQUERAS, Francisco. La protección ambiental de las aguas continentales. In: ORTEGA ALVAREZ, Luis. ALONSO GARCÍA, Consuelo. (directores) VICENTE MARTINEZ, Rosario. (coord.). TRATADO DE DERECHO AMBIENTAL. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.p.450-451.

de funciones que, entre otros, podrán asignarse a esos organismos. Basado en este Convenio, merece ser destacado el suscrito entre España y Portugal (denominado Convenio de Albufeira), en 30 de noviembre de 1998, que será tratado más detalladamente después.

Por su ámbito global, el texto más relevante a estos efectos es la Convención de Naciones Unidas de 1997, que tiene como ámbito de aplicación, conforme dicho anteriormente, los ríos internacionales y presenta algunas previsiones sobre la práctica ya existente de gestión institucional conjunta de los recursos hídricos compartidos. Así, el artículo 8.2 de esta Convención señala que: “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”. Además el artículo 24, en su apartado 1º, establece: “*los Estados del curso de agua entablarán, a petición de cualquiera de ellos, consultas sobre la ordenación de un curso de agua internacional, lo cual podrá incluir la creación de un órgano mixto de ordenación*”.

2.4.2.- La situación en América

Si nos centramos ahora en el continente que nos acoge, la Agenda del Aguas de la Américas de 2012¹⁷ nos confirma que, entre los países americanos existen convenios, predominantemente bilaterales y algunos multilaterales para la gestión de los principales cuerpos de agua transfronterizos, además de varios acuerdos y tratados sobre sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos¹⁸.

¹⁷ A modo de un “libro blanco”, la “Agenda del Agua de las Américas: metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos” es un documento que actualiza información sobre el estado de la gestión y el aprovechamiento del agua, discute los retos que se enfrentan para su manejo sostenible, y sugiere orientación estratégicas a futuro. La preparación la Agenda del Agua de las Américas, se apoya en documentos analíticos preparados a tal efecto y en un proceso de discusión y consulta entre los principales actores que intervienen en la gestión del agua en la región. En la configuración de la Agenda del Agua de las Américas han participado más de 40 organizaciones, congregadas en seis grupos de trabajo correspondientes a las seis prioridades temáticas seleccionadas, siguiendo la metodología propuesta por la organización del VI Fórum Mundial del Agua, celebrado en Marsella en 2012, en cuyo seno fue presentada.

¹⁸ En Norteamérica destacan los arreglos institucionales establecidos para las cuencas de Canadá- EUA y de EUA –México. En Sudamérica existe un conjunto de acuerdos binacionales, algunos para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos, entre los cuales se incluyen Salto grande, compartido por Argentina y Uruguay; Itaipu (Brasil y Paraguay), así como un Tratado de Cooperación Amazónica, que comprende a ocho países. Cabe mencionar el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el cual busca ampliar el conocimiento sobre el acuífero y contribuir a su gestión. Idem, p.22.

Ello no significa que los Estados pierdan o cedan la porción de su territorio comprendida por la cuenca en cuestión a una autoridad supranacional o corran el riesgo de ver alteradas sus fronteras internacionales. Como ha señalado SALINAS ALCEGA, “aunque es cierto que la noción de cuenca hidrográfica internacional implica una restricción de la libertad de acción de un Estado en su propio territorio, eso no significa que esa zona se someta a un régimen de internacionalización, es decir de gestión colectiva de la misma, como ocurre en otros espacios que sí se encuentran internacionalizados, como el alta mar.”¹⁹

Ocurre que haciendo un balance de la gestión transfronteriza de las aguas en los países de América, por ejemplo, se nota que todavía hay mucho por hacer en términos de cooperación y gestión conjunta, y además el grado de institucionalización de los existentes varían ampliamente: “El estudio de los acuerdos transfronterizos existentes revela que, en general, los gobiernos se muestran renuentes a delegar atribuciones en un órgano internacional que no está plenamente subordinado a ellos. Por consiguiente, a las comisiones mixtas y otras entidades transfronterizas sólo se otorgan poderes para decidir sobre materias estrictamente técnicas (...). A pesar del escenario político favorable y la voluntad de cooperación entre países, los resultados de las acciones bilaterales y regionales de cooperación, llevadas a cabo hasta ahora para la gestión de los recursos hídricos compartidos, han sido modestos.”²⁰

Para la realización efectiva de estos principios directores, la Agenda de las Aguas para las Américas señala, no obstante, que “la utilización, la ordenación y el desarrollo de los recursos hídricos transfronterizos en América, requiere un financiamiento constante y planeado que asegure la continuidad de los proyectos concretos que se realicen. Esto, junto con la coordinación real y efectiva de las políticas nacionales de los estados respectivos, permitirá que la suma de las prácticas concertadas a nivel bilateral en los sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos se traduzca en la consecución de la cooperación en el ámbito regional.”²¹

2.1.3.- La situación en Europa

Podemos afirmar que donde estos principios están más desarrollados es en la Unión Europea Así, para la Directiva Marco de Agua, las cuencas

¹⁹ SALINAS ALCEGA, Sergio, op..cit, 2007.

²⁰AGENDA DE LAS AGUAS DE LAS AMERICAS, Op. Cit, 2012 , p.40.

²¹ Idem, p.41.

internacionales – sean intracomunitarias o intercomunitarias - deben gestionarse de modo unitario o, al menos, cooperativo entre los Estado ribereños. En esa línea, el artículo 3 de la DMA prevé la coordinación de estructuras y procedimientos administrativos en las demarcaciones hidrográficas internacionales, incluida la designación de la autoridad competente apropiada (art.3.3), además de la posibilidad de utilizar las estructuras existentes derivadas de acuerdos internacionales. (art.3.4), todo esto con el fin de lograr el objetivo principal de la Directiva de garantizar la protección cualitativa y cuantitativa de las aguas en toda demarcación hidrográfica.²²

El apartado 5 de este artículo establece que los Estados miembros deberán incluso esfuercarse por una coordinación adecuada más allá de la Comunidad, cuando se trata de una demarcación hidrográfica que se extienda en territorios de Estados no miembros concernidos. Además, la norma europea también posibilita a los Estados miembros utilizar un órgano común de gestión, aunque sea un organismo nacional o internacional preexistente como autoridad competente (art.3.6).

En lo que refiere a los planes hidrológicos, esta Directiva prevé la elaboración de un único plan hidrológico de cuenca internacional (art.13.2), y incluso en el caso de una demarcación hidrográfica internacional que no esté situada totalmente en territorio comunitario, los Estados miembros deberán buscar la coordinación con fin de elaborar ese único plan hidrológico de cuenca y, no siendo posible, el plan abarcará al menos la parte de la demarcación

²² El artículo 3 de la DMA regula la coordinación de disposiciones administrativas en las demarcaciones hidrográficas y, en lo que se refiere a las internacionales, dispone que: “3. Los Estados miembros velarán por que cualquier cuenca hidrográfica que abarque el territorio de más de un Estado miembro se incluya en una demarcación hidrográfica internacional. A petición de los Estado miembros interesados, la Comisión intervendrá para facilitar su inclusión en dichas demarcaciones hidrográficas internacionales. Cada uno de los Estados miembros adoptará las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la aplicación de las normas de la presente Directiva en la parte de cualquier demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio. 4. Los Estados miembros velarán por que los requisitos de la presente Directiva encaminados al logro de los objetivos medioambientales establecidos en el artículo 4 y en particular todos los programa de medidas se coordinen para la demarcación hidrográfica en su conjunto. En lo que respecta a las demarcaciones hidrográficas internacionales, los Estados miembros interesados efectuarán dicha coordinación de forma conjunta y podrán, a tal fin, utilizar las estructuras existentes derivadas de acuerdos internacionales. A petición de los Estados miembros interesados, la Comisión intervendrá para facilitar el establecimiento de los programas de medidas. 5. Cuando una demarcación hidrográfica se extienda más allá del territorio de la Comunidad, el Estado miembro o los Estados miembros interesados se esforzarán por establecer una coordinación adecuada con los Estados no miembros concernidos, con el fin de lograr los objetivos de la presente Directiva en toda la demarcación hidrográfica. Los Estados miembros velarán por la aplicación en su territorio de las normas de la presente Directiva. 6. Los Estados miembros podrán designar un organismo nacional o internacional preexistente como autoridad competente a los efectos de la Presente Directiva.”

hidrográfica internacional situada en el territorio del Estado miembro de que se trate (art.13.3).

Hasta ahora, sin embargo, la realización efectiva de estas previsiones no está resultando tan rápida ni sencilla. No obstante, estamos de acuerdo con SALINAS ALCEGA cuando resalta que “el avance que en el marco de la Unión Europea ha supuesto la adopción de la Directiva marco del agua, en la medida en que la consideración de la cuenca en tanto que unidad de gestión constituye un importante componente de la mejora de la gestión integrada de este recurso. En concreto el hecho de que se trate de un texto adoptado en una Organización de integración, en la que existe una cesión del ejercicio de competencias soberanas por los Estados miembros, facilita la disposición de éstos a encontrar el interés supracomunitario que existe en relación con una cuenca compartida, aceptando si es necesario la subordinación de algún interés particular en beneficio de otros Estados.”

2.4.4.- La cooperación hispano-portuguesa en cuencas compartidas

Cabe resaltar aquí el buen ejemplo de cooperación entre España y Portugal en sus cuencas compartidas, que se ha formalizado a lo largo del pasado siglo través de diversos tratados bilaterales que buscaban el mejor aprovechamiento posible de determinados tramos fronterizos respetando los intereses legítimos de ambas naciones. Actualmente está en vigor el Convenio de Albufeira, suscrito en el 30 de noviembre de 1998, que ha sido calificado un avance en la gestión de los recursos hídricos compartidos entre ambos países, por superar el enfoque de los Convenios anteriores, que se resumían a regular la gestión de los ríos o a algunos tramos concretos de esos ríos, y se limitaban a determinados aprovechamientos y las aguas superficiales, sin consideración alguna al ciclo hidrológico y las aguas subterráneas.²³

El Convenio de Albufera define el marco de cooperación entre Portugal e España para promover el buen estado de las aguas y el aprovechamiento

²³Son Convenios anteriores al Convenio de Albufeira los siguientes: el Tratado de límites entre Portugal y España, firmado en Lisboa el 28 de agosto de 1864 (desarrollado en lo relativo a los ríos limítrofes por un Reglamento de 4 de noviembre de 1866); el Convenio de 11 de agosto de 1927 sobre el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del río Duero; el Convenio de 16 de julio de 1964 sobre el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes, acompañado de un Protocolo Adicional, sustituyó y derogó el de 1927; el Convenio el 29 de mayo de 1968 sobre el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza; el Convenio de Pesca elaborado por la Comisión Internacional de Límites entre Portugal y España y aprobado mediante canje de notas el 22 de junio de 1968. Vale mencionar que el Convenio de Albufeira en su art. 27 declara expresamente en vigor los convenios de 1964 y 1968, en la medida que no se opongan al mismo, aceptándose los aprovechamientos allí previstos y los existentes en la fecha que resulten compatibles con ellos.

sostenible²⁴ de sus recursos hídricos compartidos, regulando una realidad de evidente interés común: las cinco cuencas que existen entre los dos países. Así, señala en su artículo 3 que su ámbito de aplicación son las cuencas hidrográficas de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana²⁵ y define en su artículo 1.b), las cuencas como: “[...] la zona terrestre a partir de la cual toda la escorrentía superficial fluye a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta, así como las aguas subterráneas asociadas”.

Sin embargo, aunque este modelo de gestión diseñado por el Convenio de Albufeira opte como ámbito aplicación el conjunto geográfico que constituyen las cuencas hidrográficas, coincidiendo con la definición de lo que es la cuenca hidrográfica en la DMA (art. 2.13)²⁶, hay que resaltar que su estructura de planificación y gestión no se adapta exactamente al de la norma europea²⁷.

Esto pues, el modelo de gestión de la DMA está basado en la coordinación entre las autoridades nacionales encargadas de la parte de cada demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio (conforme dispone el art. 3.4) , mientras en el Convenio de Albufeira la competencia de los órganos de cooperación instituidos abarca a todo el ámbito territorial. Además aunque que la disposición adicional primera del RD 125/2007²⁸

²⁴ En relación a los aprovechamientos hidráulicos, en una ocasión anterior advertimos que el Convenio de Albufeira no permite que un país proceda unilateralmente a implantar usos o realizar trasvases que puedan afectar al régimen hidrológico de las cuencas hispano-portuguesas. Cualquier proyecto nuevo en ese sentido, que modifique los aprovechamientos y el régimen de caudales acordado, ha de pasar por un proceso previo de consultas, estudios, evaluación de impactos, discusión y acuerdo en el seno de una Comisión bilateral. DELGADO PIQUERAS, Francisco. Aguas compartidas con Portugal. En: EMBID IRUJO, Antonio (director). Diccionario de Derecho de Aguas. Madrid: lustel, 2007.

²⁵ Son muchos los datos que pueden dar idea de la importancia que estas cinco cuencas fluviales tienen para ambos países. Por ejemplo, ocupan 264.652 km² de los 581.000 km² del territorio peninsular ibérico, el 41 % de la superficie total de España y el 62 % de la de Portugal. El cauce de estos ríos sirve en muchos tramos de frontera. En efecto, las "raias húmidas" marcan 600 de los 1.200 kilómetros que tiene la frontera hispano-portuguesa.

²⁶ La elección de la cuenca hidrográfica y su consideración unitaria y integral a efectos de su regulación constituyen una seña de identidad también con Derecho Español de Aguas (art.16 del Texto Refundido de la Ley de Aguas)

²⁷ A este respecto, SALINAS ALCEGA señala: “Sin embargo, los progresos aportados por el Convenio se matizaban en las conclusiones del Segundo Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión del Agua, celebrado en Oporto del 9 al 12 de noviembre de 2000, al advertir que si bien el Convenio de 1998 es positivo, en la medida que supone una voluntad de acuerdo y respeto entre ambos Gobiernos, resulta claramente insuficiente desde la perspectiva de la Directiva marco, en la medida en que el objetivo de elaborar Planes Hidrológicos en cada cuenca compartida exige la revisión de los planes existentes en uno y otro país, que han sido diseñados desde criterios parciales.” SALINAS ALCEGA, op.cit, 2011.

²⁸ El Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, todas las cuales comprenden el territorio español de las cuencas hidrográficas

establezca que la cooperación entre España y Portugal en las demarcaciones hidrográficas Miño-Limia, Duero, Tajo y Guadiana –requerida por la Directiva Marco de Aguas-, utilizará las estructuras existentes derivadas del Convenio de Albufeira de 1998, este mismo Real Decreto se limita a señalar la correspondiente parte española de las Demarcaciones Hidrográficas correspondientes a las cuencas hidrográficas compartidas con otros países. Así que la planificación hidrológica elaborada por España que afectan a cuencas compartidas con Portugal, sigue circunscribiéndose a la parte española, dejando para más adelante como asignatura pendiente la unificación de los mismos en planes conjuntos hispano-portugueses. Este es el caso del recentísimo Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo, “por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana” (Boletín Oficial del Estado de 21-5-2013). Del mismo corte son los recientes Reales Decretos que aprueban los planes del Miño-Sil y del Duero, así como el proyecto de plan hidrológico del Tajo, todavía en tramitación.

Vale mencionar que el Convenio de Albufeira prevé que la consecución de los objetivos de cooperación para la gestión conjunta de las cuencas compartidas descansa en dos órganos de estrecha colaboración: la Conferencia de las Partes y la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio.

El primero órgano de cooperación, posee un carácter más político. Está destinado a marcar estrategias y resolver conflictos de intereses difícilmente conciliables con soluciones técnicas, así que, se reunirá a solicitud de cualquiera de las partes para analizar y resolver aquellas cuestiones sobre las que no se haya llegado a un acuerdo en el seno de la comisión. Su carácter más político resulta de su composición, pues según el art. 21, la Conferencia estará compuesta por los representantes que determinen los respectivos gobiernos y será presidida por un Ministro de cada Estado o la persona en quien éste delegue. Su composición podrá ser la adecuada en cada caso, de un órgano no permanente, sin un calendario fijo de reuniones, pues la única atribución concreta prevista en el Convenio para la Conferencia es dar su aprobación a la propuesta que aquélla le haga sobre el régimen de caudales para cada cuenca hidrográfica (art. 16.2).

de los ríos respectivos con sus aguas de transición y costeras, como son las del Miño –Limia, la del Norte, la del Duero, la del Tajo, al del Guadiana, la del Ebro, la del Ceuta y la de Melilla. Sin embargo, en relación con las pequeñas superficies que forman parte de cuencas compartidas entre España y Francia, la citada norma no ha estimado necesario definir una demarcación internacional, al considerar que supondría una “innecesaria complicación” para la gestión (como señala la exposición de motivos del RD) DOMINGUEZ ALONSO, Alma Patricia. La Administración hidráulica española e iberoamericana. Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2008. p.282

Por su parte, la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio²⁹ posee un carácter más técnico, constituyendo el centro de referencia para casi todas las actuaciones que en el Convenio se plantean, en la medida que es el órgano privilegiado de resolución de las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del Convenio Según el art. 22, la Comisión estará compuesta por delegaciones nombradas por cada una de las Partes mediante un acuerdo previo en cuanto al número de delegados, y estará abierta a crear las subcomisiones y los grupos de trabajo que se consideren necesarios. Se reúne en sesión ordinaria una vez al año y extraordinariamente a petición de cualquiera de las Partes, alternativamente en España y Portugal, correspondiendo la presidencia al país anfitrión. La Comisión podrá proponer a las Partes medidas para el desarrollo del régimen de la relación bilateral y las decisiones se consideran perfectas y eficaces si ninguna de las partes solicita formalmente su revisión o su remisión a la Conferencia, transcurridos dos meses desde la fecha de su adopción.

3.- Conclusión

En el escenario del mundo actual, dada la confluencia de factores como el cambio climático y el creciente consumo, es más importante que nunca la cooperación entre los Estados para la protección y utilización de sus recursos de agua dulce compartidos. En nuestra opinión, se impone que haya un cambio en el actual modelo cooperación, pues ya no cabe un modelo que se limite al reparto del agua y la ordenación del aprovechamiento del recurso compartido frenados por la limitación del ejercicio práctico de su soberanía. De lo que se trata ahora es de establecer un nuevo derecho de aguas internacional, donde los Estados obedezcan reglas de conducta que aseguren que su soberanía no será un óbice a satisfacción de las necesidades de todos los seres humanos (y no solo de sus nacionales), en el sentido de evitar que hayan conflictos entre los distintos Estados interesados en la administración de un recurso esencial para la vida y cada vez más escaso.

Así que, aunque las tentativas de uniformización del derecho de aguas internacional llevadas a cabo en épocas anteriores no hayan sido coronadas por el éxito y que predomine todavía arreglos jurídicos destinados a dar soluciones específicas para cada curso de agua internacional, comienzan a consolidarse algunos principios de alcance general en el Derecho de Agua Internacional. Así que, se propone que este nuevo régimen jurídico internacional del agua sea basado principalmente en la consolidación del

²⁹ Sus atribuciones son las siguientes: a) Ejercer las competencias previstas en el Convenio y otras que las partes puedan conferirle b) Proponer a las Partes medidas para el desarrollo del régimen bilateral. c) Resolver las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del Convenio. d) Sucede en sus atribuciones y competencias a la extinta Comisión de Ríos Internacionales e) Elaborar su Reglamento de funcionamiento.

paradigma de la gestión integrada de los recursos hídricos, de forma haya mayor implicación de los Estados en el sentido de promover la planificación y gestión de sus aguas compartidas, y donde la noción de cuenca hidrográfica haga con que la cooperación internacional no se limite a penas a un mero reparto de las aguas sino a una adopción de planes de cuenca verdaderamente compartidos entre los Estados concernidos, que tengan en cuenta la interdependencia existente en relación con este recurso.

De todas las formas, podemos afirmar que la gestión unitaria e integral de las cuencas compartidas ya es una realidad en algunos rincones del mundo. Es un principio consolidado, por ejemplo, en la Directiva Marco de Aguas, lo que resulta que para todos los países de Unión Europea al menos ya se admiten sus fundamentos y se conocen los instrumentos para hacerlo es efectivo, aunque no se avanza igual en todas las latitudes y falta un trecho para que sea una realidad.

Por lo tanto en este sentido, el concepto de gestión integral de las cuencas compartidas parece perfilarse como el más adecuado para dar soluciones a la problemática hídrica internacional actual, puesto que, como ya se vio a nivel nacional, permite responder de la mejor manera a esa interdependencia existente, en este caso, entre los distintos Estados que forman parte de la misma cuenca.

En definitiva, la condición del agua en muchos casos como recurso compartido entre diversos Estados obliga a una ordenación clara de su uso, mediante normas internacionales que garanticen el acceso al mismo en cantidad y calidad suficientes para todos ellos.

Un ejemplo de norma internacional de cooperación para la gestión integrada de las cuencas compartidas es el Convenio de Albufeira, que aunque sea anterior a Directiva Marco de Agua es un instrumento idóneo para cumplir las obligaciones de cooperación y coordinación que el Convenio de Helsinki y la también Directiva, y está funcionando de manera eficaz, necesitando no obstante ajustar sus previsiones organizativas con el fin de cumplir con la norma europea.

BIBLIOGRAFIA

AGENDA DE LAS AGUAS DE LAS AMERICAS: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos. Marseille: Proceso Regional de las Américas, 2012.

AGUILAR ROJAS, Grethel. IZA, Alejandro. Gobernanza de Aguas Compartidas. Aspectos Jurídicos e Institucionales. UICN: Gland, Suiza, 2009.

DELGADO PIQUERAS, Francisco. La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: el Convenio de Albufeira de 1998, Revista de Administración Pública nº158, 2002. (no tengo este: crees que debo leerlo y añadirlo?)

DELGADO PIQUERAS, Francisco. Aguas compartidas con Portugal. En: EMBID IRUJO, Antonio (director). Diccionario de Derecho de Aguas. Madrid: Iustel, 2007.

DELGADO PIQUERAS, Francisco. La protección ambiental de las aguas continentales. In: ORTEGA ALVAREZ, Luis. ALONSO GARCÍA, Consuelo. (directores) VICENTE MARTINEZ, Rosario. (coord.). TRATADO DE DERECHO AMBIENTAL. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

DOMINGUEZ ALONSO, Alma Patricia. La Administración hidráulica española e iberoamericana. Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito dos Cursos de Águas Internacionais. São Paulo: Malheiros, 2009.

SALINAS ALCEGA, Sergio. El lugar de la cuenca hidrográfica en el régimen jurídico internacional de los recursos hídricos. En: CESÁREO GUTIERREZ, Espada (coord.). El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas. Murcia: Instituto Euromediterráneo de Aguas (presentado en las Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 2007, p.193-201.

SALINAS ALCEGA, Sergio. La calidad de los Recursos Hídricos en el Derecho de los cursos de agua internacionales: el caso de los ríos compartidos que conciernen a España. En: EMBID IRUJO, Antonio. DOMINGUEZ SERRANO, Judith. (coord.). La calidad de las aguas y su regulación jurídica. (Un estudio comparado de la situación en España y México), Iustel, Madrid, 2011.