

Primer Foro Internacional para organismos de cuencas

Documento de síntesis No. 3

Tema 3: Leyes y Regulaciones

Antecedentes:

El agua es un recurso que no conoce fronteras. Atraviesa las fronteras sin considerar la política o la diplomacia y en su estado natural, no acata leyes que no sean las obligadas por naturaleza. Cuando se imponen particiones artificiales y sistemas de gestión sobre recursos de agua dulce, las leyes de la naturaleza pueden entrar en conflicto con las leyes del hombre.

En todo el mundo, hay más de 260 cauces y más de 270 cuencas de agua subterránea compartidas por dos o más Estados soberano. Los cauces internacionales solo abarcan partes del territorio de por los menos 145 Estados soberano. De estas veintiún Naciones se encuentran en su totalidad dentro de una cuenca de aguas internacionales y otras treinta y tres tienen más de 95% de su territorio dentro de esa cuenca. Dada la amplitud de los recursos mundiales de agua dulce y alcance geográfico, es evidente que casi todos los países del mundo están hidrológicamente conectados a su vecino.

Los acuíferos y cursos de agua transfronterizos se enfrentan hoy a un aumento en las demandas en competencia de los sectores humanos y ambientales. Casi la mitad de la población mundial vive dentro de los límites geográficos de una cuenca hidrográfica superficial que cruza una frontera internacional. Aproximadamente el mismo número de personas obtiene sus necesidades diarias de agua dulce doméstica de recursos de aguas subterráneas que son transfronterizos por naturaleza. Como resultado, las aguas transfronterizas están siendo presionadas en un esfuerzo por satisfacer la creciente demanda para riego, energía, navegación, control de inundaciones y recreación, así como la conservación sostenible de peces, plantas y fauna silvestres. El desafío es encontrar un equilibrio entre el agua para las exigencias humanas y aquellas basadas en la economía para mantener la integridad del ecosistema y la sostenibilidad ambiental.

Hoy en día, Ley de aguas internacionales sirve como una herramienta para que las naciones utilicen la gestión pacífica y asignación de recursos de agua dulce que atraviesan las fronteras políticas internacionales. Mientras los principios sustantivos establecen normas y directrices por medio de las cuales los Estados asignarán, utilizarán y protegerán la calidad de las aguas transfronterizas, las normas de procedimiento ofrecen medios para fomentar la cooperación y coordinación en la gestión de los recursos hídricos compartidos.

La ley de aguas internacionales, de manera muy significativa también ha evolucionado más allá de sus orígenes centrada en las personas y el comercio y ha ampliado su atención hacia la protección ambiental. Los acuerdos internacionales de gestión de agua cada vez más han establecido normas para la consideración de la protección del medio ambiente y la sostenibilidad. Además, varios países han adoptado leyes y reglamentos que tratan de equilibrar las consideraciones socioeconómicas y ambientales en el desarrollo y uso de los recursos hídricos. La ley de aguas, nacional e internacional, comienza a abordar problemas ambientales específicos para la gestión y uso de las aguas subterráneas.

Temas importantes:

Integración adecuada de las consideraciones ambientales:

Muchos regímenes existentes de gestión de aguas transfronterizas (y nacionales) al no prever adecuadamente las consideraciones medioambientales, o descuidar los componentes clave para una gestión sostenible de esos recursos para las personas y el medioambiente, tales como la prevención y reducción de la contaminación, evaluación del impacto ambiental, las corrientes ambientales mínimas o la promoción y conservación de los ecosistemas y sus servicios conexos.

Algunas herramientas y principios consagrados en los convenios ambientales multilaterales (CAM), como el Convenio sobre la Diversidad Biológica o la Convención de Ramsar sobre los Humedales, o en objetivos de política de gran alcance como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, la ley parece estar cayendo detrás de otras ciencias como la economía y ecología en servicios de ecosistemas en reconocer y dar prioridad a los beneficios de un enfoque de servicios de ecosistema en el contexto transfronterizo.

A escala transfronteriza es común encontrar grandes disparidades entre los estados de la cuenca en términos de su nivel de desarrollo económico, lo cual puede conducir a diferentes objetivos para la protección del ecosistema en una cuenca. Muchos ordenamientos jurídicos también mantienen consagradas disparidades entre la gestión de los recursos de agua dulce para las personas y el desarrollo y para los ecosistemas, hábitats y especies.

Las ventajas de incorporar en todos los niveles las consideraciones ambientales en la ley de aguas pueden ser múltiple e ir desde ventajas económicas y beneficios sociales y de salud, hasta los beneficios ambientales más evidentes. Esto requiere modificaciones a los acuerdos existentes o la firma de acuerdos nuevos o adicionales entre las partes interesadas. En algunos casos, la necesidad de una gestión más integrada a nivel de cuenca puede requerir la incorporación de partes nuevas.

La situación única de los acuíferos transfronterizos:

Las aguas subterráneas plantean una serie de cuestiones jurídicas particulares que deben abordarse en la negociación de nuevos acuerdos, así como en la aplicación de los acuerdos existentes, especialmente desde un punto de vista del derecho ambiental. Las aguas subterráneas normalmente son más vulnerables que el agua superficial a la contaminación y otras formas de contaminación. Una vez contaminadas, un acuífero afectado puede considerarse inutilizables por años, décadas o más tiempo.

Como lo subrayan los Artículos Borrador de la Ley de Acuíferos Transfronterizos, desarrollada por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) la protección de la zona de recarga del acuífero es un componente crítico

Cuadro 1: El acuerdo del acuífero guaraní

El sistema acuífero guaraní es una de las mayores reservas de agua subterránea del mundo, cubre más de un millón de kilómetros cuadrados, contiene más de 30.000 kilómetros cúbicos de agua y subyacentes a una región con una población diseminada de 92 millones entre cuatro países. Administrar tal sistema plantea varias cuestiones legales, incluyendo la soberanía territorial, la responsabilidad por la contaminación y la degradación de los procesos de recarga y descarga, solución de controversias, estructura institucional y vigilancia e intercambio de información.

El convenio se basa en el principio clave que cada país tiene soberanía sobre su porción del acuífero, el cual debe ejercer con arreglo a la ley interna e internacional y cada país tiene la obligación de promover la conservación y protección del medioambiente del sistema a fin de garantizar el uso múltiple, razonable, sostenible y equitativo de sus recursos hídricos. (Artículos 2-4). El Convenio también prevé el intercambio de información y la cooperación en el desarrollo de proyectos y la identificación de áreas críticas para un tratamiento específico. (Artículos 8, 13, 14). El Convenio establece una Comisión y un mecanismo de solución de controversias en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata. (Artículos 15-19). Aunque el acuerdo no proporciona específicamente la protección de la recarga y los procesos de aprobación de la gestión, la obligación general de promover la conservación y la referencia en el preámbulo del proyecto de

de cualquier esfuerzo para asegurar la sostenibilidad y viabilidad de un acuífero para uso humano, así como para el medioambiente.

Aunque en aumento, el número de instrumentos abordan directamente el uso, la asignación y protección de los acuíferos transfronterizos son relativamente pequeñas en comparación con las que se centran en las aguas superficiales. Sin embargo, la falta de tales disposiciones crea importantes oportunidades para la aplicación de las leyes “verdes” y acuerdos relacionados con la gestión de los recursos transfronterizos, idealmente en conjunto con las aguas superficiales. (Cuadro 1) Aun así, la gestión de los acuíferos transfronterizos que debe integrarse en los acuerdos existentes de agua superficial requiere de un cuidadoso examen.

Exitoso cumplimiento e implementación:

Muchos convenios de agua contienen disposiciones que promueven la gestión sostenible y ecológicamente prudente de recursos hídricos, pero a menudo estas disposiciones no se traducen en la puesta en práctica sobre el terreno, por diversas razones, incluidas la oposición política, el estancamiento legislativo o la falta de capacidad. La aplicación efectiva de las disposiciones ambientales de acuerdos a nivel nacional requiere la legislación nacional coherente con las obligaciones internacionales y la implementación y aplicación efectiva de esta legislación.

Los organismos de cuenca son el núcleo de esta interacción entre las obligaciones internacionales acordadas por los Estados ribereños así como también lo son las medidas adoptadas por los países miembros para

cumplirlas. Al embarcar un curso de acción cooperativo y negociar y firmar acuerdos, los Estados que comparten un río, un lago, un acuífero o toda una cuenca deben asegurarse de que sus legislaciones respectivas de aguas domésticas sean coherentes con los parámetros de cooperación acordados y propicios para el cumplimiento de los términos pertinentes. Esto requiere una revisión de la legislación del agua y en materia de agua y la revisión o reforma de esa legislación como sea necesario, a través del proceso de legislación nacional. Igualmente requiere acción anticipada con respecto a las capacidades de aplicación y cumplimiento de los Estados con respecto a su legislación de aguas nacionales, particularmente cuando esos Estados contemplan la negociación de un acuerdo con sus vecinos sobre un recurso compartido de agua dulce.

Prevención y resolución efectiva de conflictos:

La gestión transfronteriza del agua puede ser un tema polémico, particularmente en el contexto del creciente estrés hídrico. Pueden surgir conflictos entre diferentes usos y/o usuarios. Fracaso para abordar adecuadamente las cuestiones ambientales también puede crear conflictos. Esto es evidente en los casos de contaminación de las aguas transfronterizas. Las percepciones erróneas y malentendidos de la ley de aguas y los deberes y derechos derivados de la misma pueden exacerbar el conflicto y dificultan su resolución.

Un régimen jurídico eficaz debe anticipar posibles fuentes de conflicto y proporcionar herramientas eficaces para resolver estos conflictos, incluidos los procedimientos adecuados de resolución de controversia que tomen en cuenta la importancia de los intereses en conflicto. Estos podrían incluir técnicas de resolución alternativa de controversias, como la negociación, la mediación y la generación de consenso, que genera confianza y facilita el diálogo entre los jugadores. Cualquier proceso de resolución de controversias debe garantizar suficiente claridad de las obligaciones legales pertinentes y derechos para evitar malos entendidos e interpretaciones contradictorias. También debe prever un reparto equitativo de los beneficios y los costos de la cooperación.

La existencia de datos ambientales confiables puede ayudar a eludir en ciertos casos posiciones políticas preexistentes y

Cuadro 2: La cuenca Amu Darya

La Cuenca del río Amu Darya representa un caso especial de ordenación transfronteriza. La Unión Soviética implementó sistemas para optimizar el uso de agua para riego y energía en todo el sistema. Las áreas ríos arriba se abstendrán de usar agua para la generación hidráulica en invierno, a fin de garantizar suficiente agua para riego aguas abajo. A cambio, áreas ricas en combustibles fósiles proporcionará energía aguas arriba.

Después de la disolución de la Unión Soviética, gestión del Amu Daria se extendió entre cuatro países, cada uno de los cuales priorizan a sus intereses. Los Estados río arriba ya no tenía interés en proporcionar agua a los Estados río abajo a costa de la generación de energía.

Para resolver los conflictos inevitables, era necesario sustituir la gestión centralizada de la Unión Soviética con un régimen basado en un convenio internacional. El establecimiento de un régimen eficaz ha sido difícil, porque las cuotas establecidas bajo la Unión Soviética asignan mucho más agua para países aguas abajo como resultado de darle prioridad a la irrigación y no incluye Afganistán, una fuente y usuario importante de agua de la cuenca. El conflicto armado y la inestabilidad en Afganistán continúan impidiendo que participen plenamente en los regímenes de gestión de agua.

Fuente: UNEP/ENVSEC, Environment and Security in the Amu Darya Basin (2011) (Ambiente y Seguridad en la Cuenca del Río Amu Darya).

reservas hacia la efectiva gestión cooperativa de un determinado recurso de agua dulce. Énfasis en el aspecto humano de los problemas medioambientales y la necesidad de la gestión ambientalmente sensible para mantener el bienestar humano pueden ayudar a volver a enmarcar y resolver el conflicto aparente entre necesidad humana y ambiental.

En algunos aspectos los problemas ambientales transfronterizos presentan una ventana de oportunidad, como lo demuestra la evidencia que los Estados encuentran más fácil comprometerse a cooperar en cuestiones de calidad de agua en lugar de cuestiones de la cantidad de agua, principalmente en las zonas áridas. Así, los acuerdos internacionales entre los Estados de la cuenca que cubren cuestiones tales como la reducción de la contaminación, protección de las zonas acuáticas y control de especies de plantas exóticas invasoras podrían precipitar acuerdos a largo plazo sobre cuestiones más polémicas en el futuro.

Posibles respuestas:¹

Destacando las cuestiones ambientales:

La información desempeña un papel clave en el proceso de reforma jurídica en los planos nacionales e internacionales. El mejorar la información científica, técnica y legal sobre la importancia de las cuestiones ambientales en la gestión transfronteriza del agua dulce y la relación entre las aguas superficiales y los acuíferos, podría alentar a los negociadores a abordar estos temas en nuevos acuerdos de Cuenca. Los foros internacionales como éste podrían llevar estas cuestiones ambientales a la atención del mundo y poner esta información a disposición de los interesados y los tomadores de decisiones.

Asistencia técnica:

La prestación de asistencia técnica concreta a organismos de cuenca puede contribuir a la efectiva integración de consideraciones ambientales en los regímenes de Cuenca y la gestión de los recursos de aguas superficiales y subterráneas. Esta asistencia podría incluir formación en áreas legales, científicas, y prácticas que van desde la resolución alterna de controversias para el monitoreo y la evaluación. Una cuenca o centros de investigación y formación en la ley de aguas y

de su aplicación en toda la región podría ser un posible vehículo.

Cuadro 3: Cuenca Kavango amplio foro

En la Cuenca del Río Okavango, compartida entre Angola, Botswana y Namibia, las comunidades se reúnen regularmente en un Foro Amplio de Cuenca para compartir experiencias y perspectivas sobre la gestión de las cuencas.

El foro fue establecido a través del proyecto *Every River Has Its People* (Cada río tiene su gente) apoyado por la Comisión de Agua de la Cuenca del Río Okavango (OKACOM), se compone de 10 representantes de la comunidad de cada uno de los Estados ribereños que se reúnen dos veces al año a nivel nacional y una vez al año a nivel de Cuenca. El foro ofrece una oportunidad para aumentar la comprensión del estado socioeconómico y ambiental de diversas partes de la cuenca y formular estrategias y planes de acción ambiental para mejorar los medios de vida de la comunidad.

A través del Foro, las comunidades pueden contribuir de una forma real a los resultados sobre el terreno, un proceso que OKACOM está apoyando cada vez más.

Fuente: www.okacom.org

Comprensión de las obligaciones internacionales:

Una mejor comprensión de la relación entre las obligaciones internacionales y la legislación de aguas domésticas podrían ayudar a las cuencas y a los Estados negociar y aplicar acuerdos internacionales y regionales relacionados con el agua dulce. Esto podría lograrse mediante la asignación de forma sistemática de los vínculos que existen entre los instrumentos internacionales y la legislación nacional, en general, así como con referencia a las cuencas compartidas específicas de agua dulce. Este enfoque podría dar lugar a una metodología para el uso o la inspiración de los Estados en la medida en que (a) evalúan retrospectivamente la consistencia de su legislación de aguas domésticas con acuerdos en lugar de agua dulce, o (b) evalúan las consecuencias de negociar un acuerdo sobre una ley de aguas domésticas con uno o varios Estados vecinos compartiendo un determinado recurso de agua dulce, incluidos los acuíferos.

Principios y convenciones mundiales:

Buscando mayor participación en los convenios mundiales y principios internacionales pertinentes para la gestión sostenible de cuencas, como las contenidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre la utilización de los Cursos de Aguas Internacionales Navegables, la Convención UNECE sobre Cursos de Agua o los Artículos Borrador sobre la Ley de los Acuíferos Transfronterizos.

Foros internacionales:

Los foros internacionales pueden desempeñar un papel al permitir a las organizaciones de cuenca hacer frente a desafíos legales, así como recabar y difundir las lecciones aprendidas con respecto a la aplicación exitosa de los regímenes de cuenca. En la región de la SADC se ha ejecutado un seminario anual de organización de cuenca durante cinco años, permitiendo a representantes de organismos de cuenca compartir experiencias y contribuir al desarrollo de soluciones sostenibles. El presente foro podría desempeñar un papel similar a escala mundial.

¹ La presente lista no es exhaustiva. Solamente tiene la intención de guiar las discusiones y señalar las posibles avenidas para la acción, si se implementasen, pudiesen asistir y beneficiar a los organismos de cuenca en su trabajo alrededor del mundo y fortalecer la gobernanza general de agua dulce.