



TESIS DOCTORAL

***RECURSOS HÍDRICOS EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO:
COMPONENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES DE
COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN***

JESÚS ESTACIO FERRO

PROGRAMA DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE

2018



TESIS DOCTORAL

*RECURSOS HÍDRICOS EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO:
COMPONENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES DE
COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN*

JESÚS ESTACIO FERRO

PROGRAMA DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE

Conformidad del Director:

Fdo: Dr. D. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN

2018

Dedicatoria

In Memoriam, a mis padres, Francisco y Petra, sin cuyos esfuerzos, sacrificios y desvelos, no me habría sido posible alcanzar las metas propuestas.

A mi esposa Aurora, continuo apoyo desde el año 1975, sin cuyo cariño, dedicación, comprensión y paciencia, no hubiera sido posible llevar a buen puerto esta obra.

A mis hijos Jesús, Aurora, Elena y Javier, a quienes quiero manifestar mi amor y mi orgullo de padre, feliz al comprobar que, siguiendo nuestros consejos, con esfuerzo, perseverancia y sacrificio, se pueden materializar aquellas ilusiones por las que luchamos los seres humanos.

Agradecimientos

Al Profesor Dr. D. Juan Manuel Rodríguez Barrigón, por su acrisolada maestría y demostrada paciencia como Director de esta Tesis Doctoral, a lo que debo añadir una doble gratitud hacia quien fue mi Jefe del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, de quien tantos buenos consejos he recibido como Jefe, compañero y amigo.

A los Profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura que impartieron su docencia en mi Licenciatura de Derecho, a quienes quiero manifestar mi más profundo y sincero respeto y admiración.

A todos los Profesores y personal de esta Facultad de Derecho, por sus reiteradas muestras de amistad y cooperación en mi etapa de Profesor Asociado en ese Centro.

A los Doctores del Programa de Desarrollo Territorial Sostenible y de otras universidades, con quienes he compartido Seminarios en esta Facultad de Derecho, ejemplos de rigor académico y de compañerismo

A quienes fueron mis alumnos, a los que agradezco su predisposición sin reservas al aprendizaje, facilitando así mi labor docente.

A todas las personas que me han honrado con su amistad, en especial durante mi estancia en Cáceres, pues no en vano constituye uno de los mayores tesoros que puede poseer cualquier persona.

RESUMEN

Los recursos naturales, y específicamente los recursos hídricos, son objeto de una problemática particular especialmente compleja, toda vez que el agua dulce es un recurso finito sobre el que existe una demanda creciente, lo que provoca tensiones y conflictos en la utilización del agua dulce transfronteriza, que pueden y deben resolverse sobre la base de la cooperación internacional.

Existe en América Latina una extensa experiencia en el ámbito de la cooperación internacional en materia de recursos hídricos transfronterizos, como así lo atestiguan el centenar de tratados internacionales que regulan la gestión y aprovechamiento de los cursos de agua compartidos en la región. La regulación de las aguas transfronterizas en el espacio latinoamericano ha manifestado su evolución, aunque de manera incompleta, hacia la gestión integrada de los recursos hídricos en el ámbito de la cuenca hidrográfica transfronteriza.

Son varios los procesos de integración actualmente en marcha en América Latina, algunos de los cuales toman en consideración la gestión de los recursos hídricos. La profundización en dicha integración no es nada fácil, toda vez que existe una gran asimetría entre los diversos países latinoamericanos y los esfuerzos de integración son parciales y, en ocasiones, superpuestos, difícilmente coordinables entre sí, caracterizando así la integración latinoamericana de fragmentaria.

El objeto de esta Tesis Doctoral queda circunscrito por una aproximación al estudio del Derecho de Aguas, si bien orientado fundamentalmente a los avances que sobre el mismo se han producido en un marco regional específico como es el latinoamericano.

Palabras Clave: América Latina, cooperación internacional, Derecho de Aguas, gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), procesos de integración, recursos hídricos transfronterizos.

ABSTRACT

Natural resources, and specifically water resources, are the subject of a problem especially complex, since fresh water is a finite resource on which there is a growing demand, which causes tensions and conflicts in the use of transboundary freshwater, which can and should be resolved based on international cooperation.

There is extensive experience in Latin America in the field of international cooperation in transboundary water resources, as evidenced by the hundred international treaties that regulate the management and use of shared watercourses in the region. The regulation of transboundary waters in the Latin American space has manifested its evolution, albeit incompletely, towards the integrated management of water resources in the transboundary watershed.

There are several integration processes currently underway in Latin America, some of which consider the management of water resources. The deepening of such integration is not easy, since there is a great asymmetry among the different Latin American countries and integration efforts are partial and, at times, overlapping, difficult to coordinate among themselves, thus characterizing the Latin American integration of fragmentation.

The object of this Doctoral Thesis is circumscribed by an approach to the study of Water Law, although fundamentally oriented to the advances that have taken place in a specific regional framework such as Latin America.

Keywords: Latin America, international cooperation, Water Law, integrated management of water resources (IWRM), integration processes, transboundary water resources.

RECURSOS HÍDRICOS EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO: COMPONENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	ix
INTRODUCCIÓN	1
PARTE I: EL DERECHO DE AGUAS Y SU INTERNACIONALIZACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO PRIMERO: CONCEPTO DE DERECHO DE AGUAS	13
1. Los recursos hídricos como objeto de regulación	13
2. El Derecho de Aguas como disciplina jurídica	18
2.1. El Derecho como sistema	18
2.2. Concepción sistemática del Derecho internacional y su fragmentación	21
2.3. Contenido del Derecho de Aguas	24
3. Evolución general del Derecho de Aguas, en particular en el espacio latinoamericano	28
3.1. El agua en el Derecho romano	29
3.2. Los antecedentes en España y Portugal	31
3.3. La evolución del Derecho de Aguas en América Latina	35
3.3.1. En la Edad Moderna: El Derecho indiano	35
3.3.2. En la Edad Contemporánea	39
CAPÍTULO SEGUNDO: DEL DERECHO FLUVIAL INTERNACIONAL AL DERECHO DE LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES	43
1. El Derecho Fluvial Internacional y el uso de las aguas	43
1.1. Los cursos de agua como frontera	43
1.1.1. Consideraciones generales	43
1.1.2. Aplicación del principio <i>uti possidetis</i> en la conformación de las fronteras latinoamericanas	47
1.1.3. Métodos de delimitación fluvial fronteriza	53
1.1.4. Situaciones particulares	62
1.2. La navegación fluvial	69
1.2.1. Concepto de navegación fluvial	69
1.2.2. Evolución de Derecho Fluvial Internacional	75
2. El Derecho de los Cursos de Agua Internacionales	87
2.1. Los usos con fines distintos de la navegación fluvial	88
2.1.1. Consideraciones generales	88
2.1.2. La regulación de la pesca	90
2.1.3. El control del volumen de agua y otros usos	91
2.1.4. Regulación jurídica de los usos con fines distintos de la navegación	93

	<u>Pág.</u>
2.1.5. Particularismos de la regulación jurídica de los usos con fines distintos de la navegación en América Latina	97
2.2. La codificación del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales	99
3. Principios generales aplicables a los recursos hídricos codificados por la Convención de Nueva York de 1997	105
3.1. Utilización y participación equitativas y razonables	105
3.2. Obligación de no causar daños sensibles	110
3.3. Obligación general de cooperar y el intercambio regular de datos e Información	113
3.4. Relación igualitaria entre los usos	118
4. Régimen jurídico de las cuencas hidrográficas	120
5. Especial consideración del régimen jurídico de los acuíferos transfronterizos	123
5.1. Concepto de acuífero transfronterizo	123
5.2. Régimen jurídico de los acuíferos transfronterizos	127
6. Soberanía sobre los recursos hídricos compartidos entre dos o más Estados	132
6.1. Concepto de soberanía relativa a los recursos hídricos compartidos	132
6.2. Tesis existentes referidas a las atribuciones de los Estados sobre los recursos hídricos transfronterizos situados en su territorio	135
6.2.1. Soberanía territorial absoluta	136
6.2.2. Integridad territorial absoluta	138
6.2.3. Soberanía territorial limitada: la comunidad de intereses	141
6.2.4. Unidad de la cuenca hidrológica	145
6.3. Especial consideración de la soberanía sobre los acuíferos transfronterizos	148
CAPÍTULO TERCERO: LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN REGULADOR DEL AGUA	151
1. El agua y el Derecho Internacional Humanitario	151
1.1. Concepto y contenido del Derecho Internacional Humanitario	152
1.2. El agua como elemento indispensable para la vida de las personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario	155
1.3. La protección de los recursos hídricos	157
1.3.1. Consideraciones generales	157
1.3.2. Prohibición de ciertos métodos de combate	158
1.3.3. Protección de los recursos hídricos como integrantes de los bienes de carácter civil	160
2. El agua y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	172
2.1. Reconocimiento del derecho al agua como derecho humano	173
2.1.1. Reconocimiento del derecho al agua en el Derecho Internacional	173
2.1.2. El derecho al agua en el ámbito regional	187
2.2. Contenido normativo del derecho al agua	195
3. El agua y el Derecho Internacional del Medio Ambiente	199
3.1. Concepto y características del Derecho Internacional del Medio Ambiente	200
3.2. El agua como elemento integrante del medio ambiente	203
3.3. Antecedentes del Derecho Internacional del Medio Ambiente en el campo de los recursos hídricos	206
3.4. El agua en las Conferencias internacionales medioambientales	209

	<u>Pág.</u>
3.4.1. De la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992	210
3.4.2. De la Conferencia Ministerial sobre la provisión de Agua Potable y Saneamiento Ambiental de 1994 a la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015	219
3.5. La protección del agua en los tratados medioambientales multilaterales y su incidencia sobre los recursos hídricos	230
3.5.1. La Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación	230
3.5.2. Actividad convencional de ámbito universal	231
3.6. Jurisprudencia relacionada con aspectos medioambientales de los cursos de agua transfronterizos	232
4. El agua y el Derecho Internacional Económico	238
4.1. El agua en su dimensión económica	239
4.2. El agua en el comercio internacional	242
4.2.1. La calificación del agua	242
4.2.2. El agua como mercancía	247
4.2.3. La consideración del agua como servicio	252
4.2.4. La privatización de la gestión del agua	255
4.3. El agua en los tratados bilaterales de inversión	261
4.3.1. Consideraciones generales	261
4.3.2. El Derecho Internacional de las Inversiones	263
4.3.3. Los tratados bilaterales de inversión y el derecho humano al agua	268
4.4. El comercio indirecto del agua: el agua virtual	273
PARTE II: GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA	277
INTRODUCCIÓN	277
CAPÍTULO CUARTO: RECURSOS HÍDRICOS DE AMÉRICA LATINA	279
1. Consideraciones generales sobre los recursos hídricos en el espacio latinoamericano	279
2. Usos del agua y particularismos geográficos	283
2.1. Usos consuntivos del agua	284
2.1.1. Uso doméstico del agua	284
2.1.2. El agua en la agricultura	289
2.1.3. El agua en la industria	293
2.2. Usos no consuntivos del agua	294
2.2.1. La navegación fluvial	294
2.2.2. La generación de energía hidroeléctrica	298
2.2.3. La pesca continental	299
2.2.4. Los usos del agua con fines de ocio y ecológicos	300
3. El agua y los aspectos sociales, económicos y políticos	300
3.1. Aspectos sociales	300
3.2. Aspectos económicos	303
3.3. Aspectos políticos	305

	<u>Pág.</u>
4. Situación actual del Derecho de Aguas nacional en los países de América Latina	307
4.1. Evolución y aplicación del Derecho de Aguas nacional en América Latina a partir del siglo XX	307
4.2. Situación actual de la legislación hídrica en los países de América Latina	314
CAPÍTULO QUINTO: GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	347
1. Consideraciones generales sobre la gestión de los recursos hídricos	347
2. Hitos sobre la gestión integrada de los recursos hídricos	354
3. Concepto de gestión integrada de los recursos hídricos	358
3.1. Definición y características de la gestión integrada de los recursos Hídricos	358
3.2. Principios de la gestión integrada de los recursos hídricos	365
4. Gestión integrada de las cuencas transfronterizas	366
5. Adopción de la gestión integrada de los recursos hídricos y avances realizados	370
5.1. Adopción de la gestión integrada de los recursos hídricos	370
5.2. Avances realizados en la gestión integrada de los recursos hídricos	375
CAPÍTULO SEXTO: IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA	381
1. Políticas hídricas en América Latina	381
1.1. La gobernanza del agua	381
1.1.1. Diferencias entre gobernabilidad y gobernanza	381
1.1.2. La gobernanza del agua	385
1.1.3. Estructuras regionales para la gobernanza del agua en América Latina	390
1.2. Políticas hídricas en América Latina	394
2. Implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos en Latinoamérica	423
3. Los desafíos del agua en el espacio latinoamericano	425
PARTE III: COMPONENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS EN AMÉRICA LATINA	441
INTRODUCCIÓN	441
CAPÍTULO SÉPTIMO: LA COOPERACIÓN SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS	443
1. La cooperación en materia de recursos hídricos transfronterizos	443
1.1. Generalidades	443
1.2. Grados de cooperación	448
2. Los conflictos internacionales por los recursos hídricos transfronterizos	451
2.1. Concepto de conflicto	451

	<u>Pág.</u>
2.2. Las posibles “guerras” por el agua en el futuro	453
2.3. Causas que provocan conflictos internacionales por los recursos hídricos	461
2.4. Conflictos transfronterizos en las cuencas hidrográficas de América Latina	471
2.4.1. América del Norte (México/Estados Unidos)	471
2.4.2. América Central	482
2.4.3. América del Sur	489
2.5. Los medios de resolución pacífica de conflictos sobre recursos hídricos transfronterizos	497
3. Marco normativo internacional de la cooperación sobre los recursos hídricos transfronterizos en los países latinoamericanos	509
CAPÍTULO OCTAVO: LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA	521
1. Los procesos de integración en América Latina	521
1.1. Concepto y características de la integración	521
1.2. La evolución del regionalismo en América Latina	526
1.2.1. Generalidades	526
1.2.2. Evolución del regionalismo en América Latina	529
1.3. Situación actual del regionalismo en Latinoamérica	536
2. Los recursos hídricos transfronterizos en los distintos procesos de integración en el ámbito latinoamericano	539
2.1. La Comunidad Andina	540
2.2. El Mercado Común del Sur	542
2.3. El Sistema de la Integración Centroamericana	543
2.4. La Unión de Naciones Suramericanas	544
CONCLUSIONES	549
BIBLIOGRAFÍA	573
ANEXOS:	601
Anexo N.º 1 Tratados y Comisiones Internacionales sobre recursos hídricos en América Latina	603
Anexo N.º 2 Marco institucional de los recursos hídricos en América Latina	617

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABM	Anti-Ballistic Missile (Sistema de Misiles Antibalísticos)
AIH/IAH	Asociación Internacional de Hidrogeólogos / International Association of Hydrogeologists
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALCSA	Área de Libre Comercio Suramericana
ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible
ALT	Autoridad Binacional del Lago Titicaca
ANA	Agencia Nacional de Aguas (Brasil)
APP/PPP	Asociación Público-Privada / Public-Private Partnership
APPRI	Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones
AWIRU	African Water Issues Research Unit (Unidad Africana de Investigación sobre Asuntos relacionados con el Agua)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIT/TBI	Bilateral Investment Treaty / Tratado Bilateral de Inversión
BOE	Boletín Oficial del Estado (España)
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CALC	Cumbre de América Latina y del Caribe
CAN	Comunidad Andina
CARP	Comisión Administradora del Río de la Plata
CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SICA)
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDI	Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas
CEDESC	Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE/UNECE	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas / United Nations Economic Commission for Europe

CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (SICA)
CIADI/ICSID	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones / International Centre for Settlement of Investment Disputes
CIC	Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social
CILA	Comisión Internacional de Límites y Aguas México/Estados Unidos)
CLM	Comisión para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín
CMB	Celulosa M’Bopicuá
CNUDMI/UNCITRAL	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional / United Nations Commission for the Unification of International Trade Law
COBAICO	Comisión Binacional Puente Buenos Aires Colonia
COBINABE	Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija
CODIA	Conferencia de Directores Generales Iberoamericanos del Agua
COMIP	Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del río Paraná
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua (México)
COP	Conferencia de las Partes (Convenio sobre la Diversidad Biológica)
COPESCAALC	Comisión de Pesca Continental y Acuicultura para América Latina y el Caribe
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CPA	Corte Permanente de Arbitraje
CRC	Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos (SICA)
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
CTMSG	Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIIS	Danish Institute for International Studies (Instituto Danés para los Estudios Internacionales)

DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente de Uruguay
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
ECAGIRH	Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ENCE	Empresa Nacional de Celulosas de España
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
EUWI	European Union Water Initiative (Iniciativa del Agua de la Unión Europea)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)
FLACSO	Faculta Latinoamericana de Ciencias Sociales
FPAN	Foro Político de Alto Nivel (ECOSOC)
GATS	General Agreement on Trade in Services (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles)
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
GWP	Global Water Partnership (Asociación Mundial del Agua)
HS/SA	Harmonized System (Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas “OMA”)
IAH/AIH	International Association of Hydrogeologists / Asociación Internacional de Hidrogeólogos
ICC	International Chamber of Commerce (Cámara de Comercio Internacional)
I. C. J.	International Court of Justice (Tribunal Internacional de Justicia)
ICSID/CIADI	International Centre for Settlement of Investment Disputes / Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
IDI	Institut de Droit International (Instituto de Derecho Internacional)
IGRAC	International Groundwater Resources Assessment Centre (Centro Internacional de Evaluación de Recursos de Aguas Subterráneas)
IHP/PHI	International Hydrological Programme / Programa Hidrológico Internacional (UNESCO)

IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ILA	International Law Association (Asociación de Derecho Internacional)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático)
ISARM	Internationally Shared Aquifer Resources Management (Gestión de Acuíferos Compartidos a nivel Internacional)
IUCN/UICN	International Union for Conservation of Nature / Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
IWA	International Water Association (Asociación Internacional del Agua)
IWMI	International Water Management Institute (Instituto Internacional de Gestión <i>de</i> Agua)
LCIA	London Court of International Arbitration (Corte de Arbitraje Internacional de Londres)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (España)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIGA/OMGI	Multilateral Investment Guarantee Agency / Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay
NAFTA/TLCAN	North American Free Trade Agreement / Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OAS/OEA	Organization of American States / Organización de los Estados Americanos
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos / Organisation for Economic Co-operation and Development
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA/OAS	Organización de los Estados Americanos / Organization of American States
OECD/OCDE	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía

OMA/WCO	Organización Mundial de Aduanas / World Customs Organization
OMC/WTO	Organización Mundial del Comercio / World Customs Organization
OMGI/MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones / Multilateral Investment Guarantee Agency
OMM/WMO	Organización Meteorológica Mundial / World Meteorological Organization
OMMS	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Senegal (Organización para la puesta en valor del Río Senegal)
OMS/WHO	Organización Mundial de la Salud / World Health Organization
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PACAGIRH	Plan Centroamericano para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
PCIJ	Permanent Court of International Justice (Tribunal Permanente de Justicia Internacional)
PHI/IHP	Programa Hidrológico Internacional (UNESCO) / International Hydrological Programme
PIB	Producto Interior Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNA	Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos
PNUMA/UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente / United Nations Environment Programme
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / United Nations Development Programme
PPP/APP	Public-Private Partnership / Asociación Público-Privada
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RALCEA	Red Latinoamericana de Centros de Conocimiento de Gestión de Recursos Hídricos
RIOC	Red Internacional de Organismos de Cuenca
SA/HS	Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas “OMA” / Harmonized System
SACOSAN	South Asian Conference on Sanitation (Conferencia sobre Saneamiento del Asia Meridional)
SAG	Sistema del Acuífero Guaraní

SE-CRRH	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Regional de Recursos Hidráulicos (SICA)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz)
SIWI	Stockholm International Water Institute (Instituto Internacional del Agua de Estocolmo)
SORT	Strategic Offensive Reductions Treaty (Tratado de reducciones de ofensivas estratégicas)
START	Strategic Arms Reduction Treaty (Tratado de Reducción de Armas Estratégicas)
TBI/BIT	Tratado Bilateral de Inversión / Bilateral Investment Treaty
TFDD	Transboundary Freshwater Dispute Database (Base de Datos de Conflictos sobre Aguas Transfronterizas, Universidad del Estado de Oregón)
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN/NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte / North American Free Trade Agreement
TVA	Tennessee Valley Authority (Autoridad del Valle de Tennessee)
TWAP	Transboundary Waters Assessment Programme (Programa de Evaluación de Recursos Hídricos Transfronterizos)
UICN/IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza / International Union for Conservation of Nature
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCITRAL/CNUDMI	United Nations Commission for the Unification of International Trade Law / Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
UNDP/PNUD	United Nations Development Programme / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNECE/CEPE	United Nations Economic Commission for Europe / Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
UNEP/PNUMA	United Nations Environment Programme / Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
WCO/OMA	Organización Mundial de Aduanas / World Customs Organization
WEF	World Economic Forum (Foro Económico Mundial)
WGI	Water Governance Initiative (Iniciativa de Gobernanza del Agua de la OCDE)
WWAP	World Water Assessment Programme (Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de la UNESCO)
WWC	World Water Council (Consejo Mundial del Agua)
WWF	World Wildlife Fund (Fondo Mundial para la Naturaleza)
ZIF	Zona de Integración Fronteriza

INTRODUCCIÓN

Los recursos hídricos son definidos por el *Glosario Hidrológico Internacional de la UNESCO* como “los recursos disponibles o potencialmente disponibles, en cantidad y calidad suficientes, en un lugar y en un período de tiempo apropiados para satisfacer una demanda identificable”.¹ De la definición se deduce que el concepto “recursos hídricos” está referido en exclusiva al agua dulce en cualquiera de sus estados físicos: líquido (las aguas superficiales y subterráneas continentales, es decir, las aguas no marítimas), sólido (glaciares y hielos perennes) y gaseoso (vapor de agua presente en la atmósfera) aunque, a efectos de su normación, solamente suelen tenerse en cuenta los cuerpos de agua que se encuentran en estado líquido y, excepcionalmente, sólidos (glaciares).

Tan solo el 2,5 % del agua existente en el mundo es agua dulce y potable. De este porcentaje, el 68,7 % lo componen los glaciares y hielos perennes, el 30,1 % son aguas subterráneas y el 0,86 % corresponde al permafrost (capa superficial del suelo que se encuentra helada de forma permanente). Únicamente el 0,3 % está relacionado con el agua superficial (humedad del suelo, lagos, embalses y humedales, ríos y seres vivos) y el 0,04 % corresponde al vapor de agua existente en la atmósfera.²

De estos datos sobre el agua dulce es de reseñar lo siguiente: *i)* las aguas superficiales (lagos, embalses, ríos y humedales) poseen una gran importancia, pues aunque únicamente suponen el 0,3 % del agua dulce del planeta, sin embargo, representan el 80 % de las aguas dulces renovables anualmente; *ii)* el agua subterránea potable constituye un recurso muy importante, toda vez que supone el 96 % del agua dulce no congelada de la Tierra, por lo que en aquellas zonas que adolecen de otros recursos hídricos significa una forma de abastecimiento de muy buena calidad a bajo coste; *iii)* el agua dulce se encuentra distribuida de manera irregular en el planeta, estimándose que en América Latina se encuentra el 31 % de los recursos de agua dulce de que dispone el

¹ Vid. OMM/UNESCO. *Glosario Hidrológico Internacional*, Ginebra, 2012, p. 377. Dicha definición no nos parece acertada en su versión en español, siendo más adecuadas las correspondientes a las versiones inglesa y francesa del término en el Glosario al cambiar la locución “recursos” por “water” y “ensemble des eaux” respectivamente; es decir, los recursos hídricos son el agua o conjunto de aguas disponibles o potencialmente disponibles, en cantidad y calidad suficientes, en un lugar y en un período de tiempo apropiados para satisfacer una demanda identificable.

² GLEICK, P. H.: “Water resources”, in SCHNEIDER, S. H. (Ed.): *Encyclopedia of Climate and Weather*, Vol. 2, Oxford University Press, New York, 1996, pp. 817-823.

planeta para atender las necesidades del 8 % de la población mundial;³ y iv) el agua es un recurso que se renueva a través del ciclo hidrológico, considerándose que mantiene una magnitud prácticamente constante dentro de cada una de las cuencas hidrográficas existentes.⁴

El agua es un recurso natural esencial para la propia subsistencia del ser humano, al igual que para su desarrollo económico, social y cultural. Como toda interrelación entre la naturaleza y la sociedad, ha sido necesaria su regulación jurídica mediante un conjunto variado y complejo de normas que constituyen el denominado Derecho de Aguas, cuya evolución viene motivada por la necesidad de dar una respuesta a las nuevas necesidades que han ido surgiendo con el devenir de los siglos.

El agua dulce posee un carácter multinivel y multidimensional que comprende, por una parte, su regulación tanto en el ordenamiento interno como en el Derecho internacional respecto de los cursos de agua transfronterizos; y, por otra parte, en el marco de las relaciones internacionales requiere asimismo su reglamentación en otros sectores como el Humanitario, los Derechos Humanos, el Medio Ambiente y el Económico.

De entre todos los recursos naturales compartidos, los cursos de agua internacionales fueron los primeros en ser reglados debido ante todo a la doble función que algunos de ellos desempeñaban desde hace siglos: servir de frontera entre dos o más Estados y, en los navegables, facilitar el comercio internacional. No obstante, han ido apareciendo nuevos usos de los recursos hídricos tales como el abastecimiento de poblaciones, su utilización en la agricultura y la industria, la producción de energía hidroeléctrica, la pesca y acuicultura, el ocio y turismo, la protección de ecosistemas y el mantenimiento de caudales ecológicos, todo ello en un ambiente de creciente contaminación de las aguas que obliga a regular estos nuevos usos y la protección del

³ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe*. GEO ALC 3, Panamá City, 2010, p. 107.

⁴ El agua dulce es un recurso renovable. Continuamente se está produciendo el intercambio de agua dulce entre la hidrosfera, la atmósfera, el suelo (agua superficial y subterránea) y los organismos vivos, en lo que se denomina *ciclo hidrológico*, el cual es alimentado por el sol, que proporciona la energía necesaria para que el agua cambie constantemente su posición de una a otra parte del ciclo, implicando básicamente los siguientes procesos físicos: 1) *Evaporación* de los océanos y otras masas de agua y *transpiración* de los seres vivos (animales y plantas) hacia la atmósfera; 2) *Precipitación*, originada por la condensación del vapor de agua, y que puede adoptar múltiples formas (lluvia, nieve, nieblas); y 3) *Escorrentía*, o movimiento de las aguas superficiales hacia los océanos.

agua en un contexto de cooperación sobre la base de una gestión integrada de dichos recursos.

El agua potable es un recurso cada vez menos abundante, pues su disponibilidad *per cápita* disminuye paulatinamente como consecuencia del crecimiento demográfico, el desarrollo industrial y la expansión de la agricultura y la ganadería, a los que deben añadirse los efectos negativos atribuidos al cambio climático. No obstante, existe suficiente agua potable en el planeta, y más particularmente en América Latina, para abastecer a todas las personas que lo habitan; pero se encuentra distribuida irregularmente, se despilfarra, un porcentaje cada vez mayor está contaminada, y se gestiona de forma ineficaz e ineficiente.

No existe en la actualidad un cuerpo único de normas de carácter internacional que regule la actividad y protección de los recursos hídricos compartidos, por lo que necesariamente deben regularse de forma bilateral o multilateral por los Estados que forman parte de un sistema hídrico, lo que genera una dificultad adicional a los esfuerzos por lograr una gestión integral de los recursos basada en la cooperación internacional. Estos acuerdos, que revisten diversas denominaciones (acuerdos, convenios, tratados, etc.) se basan en los principios generales aplicables a los recursos hídricos de carácter compartido, como son los correspondientes a la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, conocida como *Convención de Nueva York de 1997*, que entró en vigor en 2014, no habiendo sido ratificada por ninguno de los Estados de América Latina.

La asimetría existente entre los distintos países latinoamericanos dificulta la materialización de una gestión efectiva de las aguas transfronterizas en lo que respecta a la cooperación internacional en este ámbito y a su tratamiento en los diferentes procesos de integración acometidos en América Latina, acrecentándose dicha dificultad en el caso de las aguas subterráneas, pues no todas las legislaciones nacionales coinciden en el tratamiento jurídico otorgado, en especial en lo que respecta a su propiedad. Por ello, buscando soluciones al problema de la gestión de los recursos hídricos transfronterizos, el objeto de esta Tesis es, precisamente, el estudio de los componentes normativos internacionales de cooperación e integración de los recursos hídricos en el espacio latinoamericano.

Los recursos naturales, y específicamente los recursos hídricos, son objeto de una problemática particular especialmente compleja, toda vez que el agua dulce es un recurso finito sobre el que existe una demanda creciente, lo que provoca tensiones y conflictos en la utilización del agua dulce transfronteriza, que pueden y deben resolverse sobre la base de la cooperación internacional.⁵ Las diferentes formas políticas de los Estados, en especial los de estructura federal, suponen distintas responsabilidades en la gestión de los recursos hídricos. Asimismo, el tratamiento de los acuíferos transfronterizos reviste una mayor complejidad, especialmente en lo que se refiere a la soberanía y la propiedad sobre los mismos.

Los recursos hídricos se comparten entre sus diferentes usos⁶ y los usuarios que se ubican en una misma cuenca o acuífero, lo que resulta particularmente relevante cuando estos tienen carácter transfronterizo. La competencia por el suministro de agua dulce produce tensiones sociales y políticas, pues tanto las aguas superficiales como las subterráneas no conocen de fronteras locales ni nacionales. La capacidad para hacer uso de los recursos hídricos por parte de muchas regiones y países queda sometida a la explotación que pueda hacerse de ellos aguas arriba; y a la inversa, algunos Estados pueden verse obligados a satisfacer las exigencias de países situados aguas abajo en la medida en que estos precisen una cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades. Ahora bien, no puede desconocerse que la disminución de la disponibilidad de agua potable la convierte en un recurso estratégico de importancia fundamental para la seguridad y en un importante factor que está presente en muchos conflictos internacionales contemporáneos.⁷

⁵ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Doc. A/64/692: "El agua, la paz y la seguridad: la cooperación en la gestión de las aguas transfronterizas"*, de 4 de marzo de 2010, p.4.

⁶ A título ilustrativo, es significativo apreciar que el empleo del agua en muy variadas actividades humanas presenta grandes desproporciones en su utilización. Así, de forma general se ha estimado que el 70 % de las extracciones de este recurso se destinan a la agricultura, elevándose al 80 % en algunas regiones del planeta; aproximadamente un 20 % de estas se destinan a la actividad industrial, incluida la producción energética, y un 10 % se emplea en el consumo doméstico. *Vid. UNESCO. WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP). The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World*, Paris-London, 2009, p. 99.

⁷ Pueden verse en relación con esta dimensión de la significación de los recursos hídricos, entre otros, BUTTS, K. H.: "The Strategic Importance of Water", *Parameters, US Army War College Quarterly*, Vol. 27 (1), 1997; y PETERSON, E. R.; ISDELL, N.; FRIST, W. H. and POSNER, R. A.: "Declaration on U.S. Policy and the Global Challenge of Water", *Center for Strategic and International Studies*, 2009. Asimismo, resulta de gran interés la consulta del documento EUROPEAN COMMISSION: *Towards sustainable water resources management - A Strategic*

El carácter de los recursos hídricos como recurso natural básico y fundamental para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los seres humanos ha impulsado la necesidad de su regulación jurídica a través de un conjunto diverso de normas, inicialmente las de carácter interno en cada país y las pertenecientes al Derecho Fluvial Internacional, transformado después en el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, que constituyen el Derecho de Aguas, al que se han incorporado desde finales del siglo XIX normas procedentes de diversos sectores del Derecho internacional. Así, el Derecho Internacional Humanitario garantiza el suministro de agua potable a las personas y la protección de los recursos hídricos durante los conflictos armados. Igualmente, el Derecho Internacional del Medio Ambiente contribuye a la protección de los recursos hídricos, toda vez que el agua es un componente más del medio ambiente, por lo que las normas medioambientales son aplicables y exigibles a los recursos hídricos tanto a nivel internacional como nacional y local. Asimismo, el agua, además de ser un recurso natural, en ocasiones recibe la consideración de mercancía o de servicio, con lo que se está produciendo un fenómeno de “mercantilización” del agua y la consiguiente aplicación del Derecho Internacional Económico.

Pero quizás uno de los avances más significativos en relación con este Derecho de Aguas está asociado al hecho no solo de que constituya una necesidad biológica vital para el ser humano, sino también que se debe considerar esencial para el mantenimiento de su propia dignidad. Así, el reconocimiento de un derecho humano al agua, esencial para el pleno disfrute de la vida y de los demás derechos humanos, presenta una complejidad extraordinaria al concurrir componentes individuales y colectivos en su conformación normativa. Ello es así en la medida en que no solo se define un derecho al acceso al agua potable y el saneamiento, sino que de forma indisoluble queda este asociado a un recurso natural que es parte integrante del medio ambiente. En estas condiciones, para garantizar tanto el derecho humano al agua como el uso equitativo y razonable de los recursos hídricos, los Estados deben gestionarlos de forma integrada, de modo que promuevan y pongan en práctica las oportunas políticas y estrategias que sirvan a este fin.

Approach, Comprehensive Guidelines for water resources development co-operation for DGVIII and DGIB, 1998.

Asimismo, la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos transfronterizos requiere de un adecuado grado de cooperación entre Estados ribereños materializado en los correspondientes componentes normativos internacionales, siendo de significar la extensa experiencia existente en dicho ámbito en el espacio latinoamericano. Además, son varios los procesos de integración actualmente en marcha en América Latina donde los recursos hídricos forman parte de sus proyectos y programas de integración. La profundización en dicha integración no es nada fácil, toda vez que existe una gran asimetría entre los diversos países latinoamericanos y los esfuerzos de integración son parciales y, en ocasiones, superpuestos.

El principal objetivo que persigue esta Tesis Doctoral, partiendo del análisis del Derecho de Aguas como sistema jurídico y su evolución universal en un contexto de internacionalización del agua, consiste en efectuar un estudio exhaustivo sobre la situación del agua dulce en América Latina y su regulación normativa, tanto a nivel del Derecho internacional general como en ese ámbito regional y en los respectivos ordenamientos internos de aquellos países. Ello servirá de base para efectuar una propuesta concreta sobre cómo deberían completarse los componentes normativos de cooperación e integración de los recursos hídricos compartidos a fin de lograr una utilización más eficiente, razonable y responsable de los mismos. De este objetivo general se derivan los siguientes objetivos específicos:

- *Primero.* Analizar el concepto del Derecho de Aguas como sistema jurídico y su evolución en un contexto de internacionalización del agua.
- *Segundo.* Examinar la situación actual del Derecho de Aguas en el ámbito específico de América Latina.
- *Tercero.* Investigar las diferentes modalidades de cooperación internacional y los componentes normativos sobre recursos hídricos compartidos existentes para su aplicación en América Latina.
- *Cuarto.* Analizar la evolución de los distintos procesos de integración que actualmente se desarrollan en América Latina y del tratamiento que estos dispensan a los recursos hídricos.

La metodología empleada para acometer esta investigación seguirá fundamentalmente el método de análisis jurídico, que precisa cierta especificación dentro del sistema jurídico internacional en la medida en que, como subrayara el Profesor CASANOVAS y LA ROSA, “[L]a metodología del Derecho debería comprender tanto los métodos utilizados para determinar la existencia de normas internacionales, como para precisar su interpretación y sistematización e, incluso, para proceder a un caso concreto”.⁸ Ahora bien, siendo este un componente fundamental en los estudios jurídicos que requiere el recurso a una metodología jurídica precisa, cualquier aproximación a un objeto normativo desde el punto de vista del Derecho internacional exigirá el recurso a medios interdisciplinarios que se deduce de la variedad de dimensiones presentes en el mismo que le dan un carácter complejo, pero que se manifiesta en todo caso interdependiente del sistema internacional. Por esta razón, se seguirá un pluralismo metodológico ponderado que impulsa a recurrir con frecuencia a otras ciencias estrechamente conectadas con el Derecho Internacional Público como puede ser la Sociología internacional, la Ciencia Política o las Relaciones Internacionales.

Bajo esta consideración previa, debe hacerse notar que esta Tesis Doctoral que se presenta se incardina en el *Programa de Doctorado en Desarrollo Territorial Sostenible* de la Universidad de Extremadura. El seguimiento de este Programa ha otorgado al doctorando una iniciación en materias ajenas al campo jurídico en sentido estricto, completando seminarios de ámbitos científicos que se encuadra en la geografía, el medio ambiente y la sociología. En los mismos se han aportado conocimientos y habilidades en la investigación que dotan al proceso formativo de una caracterización esencialmente multidisciplinar, de modo que los resultados que se proponen son en buena medida expresiones del mismo. Pero, igualmente, la formación y antecedentes de este doctorando acredita una caracterización compleja, resultante de haber obtenido el título de Oficial en la Academia General Militar y estar en posesión del título de Licenciado en Derecho; además, ambas titulaciones se han acompañado de una experiencia profesional con

⁸ CASANOVAS y LA ROSA, O.: “La vuelta a la teoría”, en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Coord.): *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: Estudios en Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 183. No obstante, debe tenerse presente que en buena medida existe una estrecha dependencia del método en el Derecho Internacional Público con la concepción de partida que se tenga del propio ordenamiento jurídico internacional, tal y como pusiera de relieve el Profesor M. PÉREZ GONZÁLEZ (“Observaciones sobre la metodología jurídico-internacional: método, evolución social y law-making en Derecho internacional público”, en *Liber Amicorum en homenaje al Prof. Dr. Luis Tapia Salinas*, Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, Madrid, 1989, p. 219).

aplicación de las mismas, la primera culminada con el grado de Coronel (actualmente en situación de retiro) y la segunda como Profesor Asociado de Derecho Internacional Público en la Universidad de Extremadura.

Con estas consideraciones introductorias, el objeto de esta Tesis Doctoral queda circunscrito por una aproximación al estudio del Derecho de Aguas, si bien orientado fundamentalmente a los avances que sobre el mismo se han producido en un marco regional específico como es el latinoamericano.

La estructuración de la Tesis en tres Partes y las consiguientes Conclusiones toma como punto de partida el análisis del Derecho de Aguas y su internacionalización (Parte I). Para ello, se hace necesario, en primer lugar, analizar el concepto de Derecho de Aguas como disciplina jurídica y su evolución general, en especial en el espacio latinoamericano, a lo que se dedica el Capítulo Primero.

A su vez, se considera imprescindible el conocimiento de la regulación general de los recursos hídricos objeto de estudio, y más particularmente el Derecho internacional aplicable a los cursos de agua y acuíferos transfronterizos, con su evolución del Derecho Fluvial Internacional al Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, que se configuran ya en nuestros días como marcos de concertación y de cooperación, y que será tratado en el Capítulo Segundo.

Además, el carácter multidimensional del agua, objeto del Capítulo Tercero, ha provocado que otras normas pertenecientes a diferentes sectores del Derecho internacional pasen a formar parte del Derecho de Aguas y sean aplicables a los recursos hídricos, como en el caso de las contenidas en el Derecho Internacional Humanitario en relación con la garantía del acceso al agua para el personal no combatiente en los conflictos armados y la protección de esos recursos en dicho contexto tanto de forma directa como de manera indirecta en su faceta de integrantes del medio ambiente. Igualmente, el proceso de “humanización” del Derecho internacional se ha puesto de manifiesto también en este sector. Así, propugnar un derecho humano al agua potable constituye una faceta de sobresaliente importancia para el análisis en la medida en que hace posible disponer de unas condiciones de vida adecuadas y disfrutar del más alto nivel de salud posible, aspecto que será igualmente tratado en dicho Capítulo Tercero.

Asimismo, el Derecho Internacional del Medio Ambiente contribuye a la protección y gestión eficiente de los recursos hídricos, cuyos principios y normas se han incorporado a la legislación interna de los países y a un buen número de tratados sobre recursos hídricos transfronterizos. Igualmente, en ciertas ocasiones el agua posee la consideración de mercancía objeto de compraventa en el mercado internacional, como es el caso del agua embotellada, refrescos, nieve y hielo, y de las transferencias de agua a granel no realizadas a gran escala; o bien se caracteriza como servicio, como es el caso del abastecimiento de agua potable y el saneamiento, siendo en ambos casos aplicable el Derecho Internacional Económico, como también lo es cuando los recursos hídricos constituyen el objeto de un tratado bilateral de inversión.

La comunidad internacional ha adoptado la gestión integrada de los recursos hídricos como la herramienta más efectiva de gestión sostenible del agua. La Parte II analiza en detalle la gestión integrada de los recursos hídricos, en especial en el espacio latinoamericano, iniciada en el Capítulo Cuarto, que brinda un conocimiento general sobre el estado actual de los recursos hídricos en América Latina y del Derecho de Aguas nacional en cada uno de los países, punto de partida fundamental para introducirse en el análisis normativo y político de las realizaciones que se están concluyendo y proyectando en esta región.

A continuación, el Capítulo Quinto desarrolla el concepto de la gestión integrada de los recursos hídricos, que resulta fundamental para comprender los avances que se están produciendo en las relaciones interamericanas en este campo. Conviene anticipar que constituye un instrumento esencial para afrontar con éxito la gestión eficiente del agua en un contexto de creciente demanda que se está conociendo en nuestros días.

A su vez, el Capítulo Sexto analiza la implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos en el espacio latinoamericano y las políticas que en materia de recursos hídricos desarrollan estos países, que tendrá previsiblemente una proyección normativa y relacional en el futuro, lo que precisa un análisis sobre los desafíos a los que se enfrenta, así como las posibles soluciones que puedan estarse fraguando.

La Parte III y última de la Tesis desarrolla los componentes normativos internacionales de cooperación e integración de los recursos hídricos en el espacio latinoamericano, articulándose en dos Capítulos.

Desde la perspectiva de la obligación de cooperar existente en el ordenamiento jurídico internacional, el Capítulo Séptimo analiza la cooperación sobre los recursos hídricos transfronterizos, materializada en el centenar de tratados suscritos por los países latinoamericanos en esta materia, en los que deben resolverse de forma pacífica las controversias que pudieran producirse.

En un escalón por encima de la cooperación se sitúa la integración, siendo característico de América Latina la existencia de un importante número de procesos de integración. El Capítulo Octavo analiza la evolución de los distintos procesos de integración que actualmente se desarrollan en América Latina y del tratamiento que estos dispensan a los recursos hídricos.

PARTE I: EL DERECHO DE AGUAS Y SU INTERNACIONALIZACIÓN

INTRODUCCIÓN

El agua dulce es un recurso natural esencial para la supervivencia del ser humano, al igual que para su desarrollo económico, social y cultural. Al tratarse de un recurso natural escaso y, por tanto, muy vulnerable, ha llevado a contemplar no solo la utilización del agua en lo que respecta a sus variados usos y aprovechamientos sino, igualmente, a su protección y conservación, con la consiguiente regulación jurídica mediante un conjunto diverso y complejo de normas que constituyen el denominado Derecho de Aguas, compuesto por normas procedentes de distintas ramas del Derecho unidas por el agua como objeto de regulación, dado el carácter multinivel y multidimensional de esta, y que supone una disciplina jurídica concreta, tal y como se expone en el Capítulo Primero.

El Derecho de Aguas constituye una disciplina jurídica multinivel con un componente tanto nacional como internacional en lo referente a la ordenación, gestión y protección del agua. Así, podemos hablar de un Derecho de Aguas a nivel nacional, conformado en su mayor parte por normas de Derecho Público y, en menor medida, de Derecho Privado, que supone un sistema jurídico en sí mismo. Igualmente, en el ámbito de las relaciones internacionales existe un Derecho de Aguas internacional o Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, que regula todo lo referente a los recursos hídricos transfronterizos y constituye asimismo un sistema jurídico específico, y que será tratado en detalle en el Capítulo Segundo.

El agua posee también un carácter multidimensional que se traduce en la internacionalización de su régimen regulador, objeto del Capítulo Tercero, al tratarse no solamente de un recurso natural insustituible para la supervivencia del ser humano sino, igualmente, de un elemento que forma parte del Derecho Internacional Humanitario contemplado como el derecho de las personas no combatientes en un conflicto a una mínima cantidad diaria de agua para su ingesta e higiene y como elemento integrante del

medio ambiente que goza de protección en el transcurso de un conflicto armado. También forma parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos materializado en el derecho de acceso al agua potable y el saneamiento. Además, el agua, como bien medioambiental y económico, forma parte del Derecho Internacional del Medio Ambiente y del Derecho Internacional Económico.

Por tanto, en cada país los recursos hídricos están regulados por una diversidad de normas que conforman el Derecho de Aguas, del que forman parte las provenientes de un Derecho de Aguas estrictamente nacional y las del Derecho de Aguas internacional en lo que respecta a las reglas aplicables a sus cursos de agua transfronterizos, y a las procedentes de otras ramas como el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional del Medio Ambiente y el Derecho Internacional Económico.

CAPÍTULO PRIMERO: CONCEPTO DE DERECHO DE AGUAS

1. LOS RECURSOS HÍDRICOS COMO OBJETO DE REGULACIÓN

En los albores de la Humanidad, la principal preocupación de nuestros ancestros consistía en asegurar su propia supervivencia, para lo cual debían satisfacer las necesidades consideradas vitales: beber, comer y perpetuar la especie humana, todo ello en un entorno medioambiental que, en muchas ocasiones, no resultaba propicio. Para facilitar su logro, el ser humano formó unidades elementales de convivencia bajo la forma de grupos sociales cazadores-recolectores que habitaban en zonas donde aseguraban su propia supervivencia, es decir, en lugares en los que abundaba el agua y la caza. El agua se utilizaba para satisfacer las necesidades consideradas básicas: tanto para beber como para efectuar una higiene muy elemental, o como fuente nutricional mediante la pesca en ríos y lagos.

El advenimiento de la civilización fue la lógica consecuencia de dos hechos que se produjeron hace aproximadamente 10.000 años: el descubrimiento de que determinados vegetales podían ser cultivados y que ciertos animales herbívoros aceptaban ser domesticados, constituyendo ambos la fuente esencial de producción de alimentos para la subsistencia del ser humano. Ello dio origen al nacimiento de dos comunidades humanas organizadas de manera muy diferente y habitualmente enfrentadas entre sí: la agrícola, sedentaria, y la pastoril, donde la domesticación del caballo y la invención de la rueda, con la consiguiente aparición del carro, hizo del nomadeo su principal característica.

Aquellas sociedades que adoptaron la agricultura como medio de subsistencia no se conformaron con el agua de lluvia como medio de desarrollo de los cultivos, totalmente irregular tanto en su cantidad como en el tiempo en que se producen, por lo que idearon formas elementales que permitieran el riego artificial con agua procedente de ríos y lagos, o bien aprovechando las aguas subterráneas: es así como surgen las acequias, los canales y los pozos, así como, entre otros artilugios, las norias, que permitían elevar el agua hasta la acequia para su transporte a la zona cultivada. Desde entonces, el agua ha estado ligada no solo a la supervivencia del ser humano, sino también a su desarrollo económico y social.

Las comunidades agrícolas, por tanto, requerían del acceso al agua para poder subsistir y desarrollarse. Por esta razón, las más antiguas civilizaciones florecieron en zonas privilegiadas por el agua, es decir, en los valles de los grandes ríos, donde el agua ha ejercido una profunda influencia en todas las actividades humanas ya sean de carácter tanto religioso como político, cultural, social y económico. Tal fue el caso de las civilizaciones mesopotámica, egipcia, hindú y china, asentadas en las márgenes de los ríos Tigris-Éufrates, Nilo, Indo y Amarillo, respectivamente, consideradas todas ellas civilizaciones *hidráulicas*.⁹ Sin embargo, este no es el caso de América Latina, donde las superficies cultivables se alimentaban del agua procedente de la lluvia, de pequeños ríos y lagos y de las aguas subterráneas.¹⁰

En lo referente a la región latinoamericana, solamente se desarrollaron comunidades agrícolas, siendo los incas los únicos aborígenes americanos criadores de animales domésticos de carga como la llama y la alpaca. La agricultura de carácter doméstico (horticultura), predecesora de las civilizaciones de esa región, se inició hace aproximadamente 10.000 años, tal y como se deduce de los pequeños canales descubiertos en la Cordillera Central de los Andes, en Nanchoc (Perú),¹¹ comenzando hace aproximadamente 4.500 años el desarrollo de sistemas agrícolas concretos en México y Perú.¹² Así, en la América prehispánica convivían diversos tipos de sistemas

⁹ CAPONERA, D. A.: *Principles of Water Law and Administration: National and International*, Balkema, Rotterdam, 1992, p. 11. Asimismo, WITTFOGEL, K.: "The Hydraulic Civilizations", in WOLF, A. T. (Ed.): *Conflict Prevention and Resolution in Water Systems*, Elgar Publishing, Cheltenham, 2002, pp. 3-15.

¹⁰ HASSAN, F.: "Water history for our times", UNESCO-IHP. *Essays on water history*, Vol. 2, Paris, 2011, p. 25.

¹¹ Nanchoc es una localización arqueológica situada en Cajamarca, en el norte del Perú. Allí se hallaron las evidencias de un poblado del periodo arcaico temprano, cuyos habitantes serían los primeros horticultores (agricultores incipientes) de América, con una antigüedad de unos 8.000 a.C., obtenido de las pruebas de radiocarbono a las que fueron sometidas semillas de una especie cultivada en esa remota época: la calabaza *moschata* o zapallo loche. *Vid.* ROSSEN, J. y DILLEHAY, T.: "La colonización y el asentamiento del norte del Perú: Innovación, tecnología y adaptación en el valle del Zaña", *Boletín de Arqueología Pontificia Universidad Católica del Perú*, N.º 3, 1999, pp. 121-139; y DILLEHAY, T.: "Sociedades, sectores y sitios formativos en los valles de Zaña y Jequetepeque, costa norte del Perú", *Boletín de Arqueología Pontificia Universidad Católica del Perú*, N.º 12, 2008, pp. 119-139.

¹² Estos primeros sistemas agrícolas podían ser de dos tipos: extensivos en tierras o intensivos en trabajo (mano de obra). Los extensivos eran característicos de regiones selváticas, tropicales o templadas, requerían bastante superficie de cultivo y escasa mano de obra para obtener un alto rendimiento en la producción. Por el contrario, los intensivos, basados en el regadío, eran característicos de zonas elevadas o abruptas, de las semiáridas y de los valles costeros con escasa pluviosidad anual, necesitaban una menor superficie de cultivo y elevada mano de obra para la construcción de canales y diques (el sistema de regadío era diferente según la zona: en los valles costeros el agua de riego procedía de pozos, mientras que en el altiplano andino el cultivo intensivo se realizaba sobre terrazas utilizando el agua procedente de ríos y lagos transportada a través de

agrarios, desde los más elementales realizados por los pobladores que en el momento de la conquista aún vivían de la caza, la pesca y la recolección, tal y como ocurría en buena parte de América del Sur, en especial en las cuencas del Amazonas y del Orinoco y en las Pampas, hasta los más avanzados, como los sistemas agrarios de Mesoamérica desarrollados por los aztecas y los mayas sobre la base de tres tipos de agricultura (los cultivos hortícolas, las *milpas* y las *chinampas*),¹³ y la agricultura en terrazas de las comunidades andinas de Sudamérica.¹⁴

De lo hasta aquí expuesto se deduce la importancia que el agua ha tenido en las actividades humanas desde los orígenes de la Humanidad, no solo en lo que respecta a su uso doméstico sino, igualmente, en la agricultura¹⁵ y la pesca, a los que cabe añadir otros usos distintos de los anteriores, y que se han ido manifestando con el devenir de los siglos acorde con el medio físico.

La propia evolución del ser humano, pasando de ser inicialmente cazador-recolector a contemplar la agricultura y otras actividades necesarias para el grupo social, supuso un cambio drástico en las modalidades de trabajo: el poblado o aldea no podía seguir prosperando si todos sus habitantes se dedicaban a una única modalidad de trabajo tales como la caza o la pesca, por lo que se hizo imprescindible la diversificación de funciones y de labores más especializadas, a lo que cabe añadir la necesidad de atender y resolver nuevas necesidades y problemas de carácter político y social que resultaban más patentes conforme el grupo social se iba haciendo más complejo. Ello hizo necesario incrementar las normas que servían para organizar los distintos sectores en los que se

canales). Vid. KARELYS ABARCA, C.: “Economía agraria en América Latina: del ecologismo prehispánico a la modernidad globalizadora”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XII, 2006, pp. 195-196.

¹³ Las *milpas* representaban un tipo de agricultura temporal, extensiva, sobre tierra firme y con instrumentos simples, donde se cultivaban maíz, tomate, frijoles, ajíes o calabazas. Las *chinampas* constituían terrenos cultivados sobre los lagos, a la manera de islas artificiales rectangulares, ancladas al fondo del agua por las raíces de los sauces; la fertilidad del suelo en ellas se lograba con la aplicación de fango, estiércol y plantas lacustres, sobre ellas se cultivaban plantas como el maíz, tomates, chiles, frijoles y legumbres. Vid. KARELYS ABARCA, C.: “Economía agraria en América Latina: del ecologismo prehispánico a la modernidad globalizadora”, *op. cit.*, pp. 197-198.

¹⁴ CHONCHOL, J.: *Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1996, p. 43.

¹⁵ El consumo de agua para la agricultura supone, en la actualidad, el 70 % del consumo mundial de agua. Fuente: UNESCO. WWAP: *The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World*, *op. cit.*, p. 99.

expresaban dichas relaciones.¹⁶ Esas normas pretendían organizar el orden público, regular la vida social y resolver los conflictos provocados por aquellas relaciones.

Por otra parte, el agua es un recurso natural vital para el desarrollo social, económico y cultural de los seres humanos. Como toda interrelación entre la naturaleza y la sociedad, ha sido necesaria su regulación jurídica mediante un conjunto variado y complejo de normas que constituyen el denominado Derecho de Aguas. Dicha regulación comenzó con el establecimiento de normas muy simples que debían ser observadas por los integrantes de las comunidades y que, conforme estas fueron progresando, alcanzaron una mayor complejidad, como se tratará posteriormente en este Capítulo al analizar su evolución histórica. Así, en sus inicios, en las civilizaciones *hidráulicas* no solamente fue necesario preparar el suelo para la agricultura y construir acequias, canales, pozos y artilugios destinados a la extracción del agua, sino atender a su limpieza y reparación, distribuir los derechos de aguas, reglar la pesca y la navegación y solucionar sus frecuentes disputas, normalmente ocasionadas por los eventuales daños que pudieran resultar de la utilización del agua, lo que se tradujo en la necesidad de crear un sistema tanto administrativo como normativo.

Ya desde las primeras civilizaciones, las diferentes normas reguladoras de la vida cotidiana fueron reunidas en códigos como la manera más efectiva de su conocimiento y cumplimiento por la población, siendo el *Código de Hammurabi*¹⁷ el primero que contiene algunas normas relativas al agua como, por ejemplo, la Ley 55: “Si alguien abre su caz para regar, y por falta de cuidado, es causante de que se inunde el campo próximo, restituirá el trigo según el rendimiento del vecino”, o la Ley 56: “Si una persona ha soltado el agua e inundado el campo próximo, restituirá 10 gur de trigo por 10 gan de superficie”.¹⁸

¹⁶ La evolución de estas primigenias normas en las antiguas civilizaciones se contempla en ELLICKSON, R. C. and THORLAND, C. D.: “Ancient Land Law: Mesopotamia, Egypt, Israel”, *Faculty Scholarship Series*, Paper 410, 1995, pp. 328-336. Disponible en Internet: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/410>. (última consulta: 26/04/2016).

¹⁷ El *Código de Hammurabi*, rey de Babilonia (1792 - 1750 a. C.) fue escrito en un bloque de basalto de 2,25 metros de altura y colocado en el templo de Sippar; además, se realizaron copias que fueron expuestas en las principales ciudades. Es la compilación jurídica más conocida de la Antigüedad, compuesta por 282 artículos que, además de normas referentes a los tribunales, contenía disposiciones sobre la familia y el comercio, así como sobre el agua (leyes 53 a 56). Actualmente se encuentra en el Museo del Louvre (París).

¹⁸ FRANCO, G.: “Las leyes de Hammurabi”, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Puerto Rico, Vol. VI, N.º 3, 1962, pp. 331-356; en concreto, p. 340.

El agua, en sí misma, es generadora de conflictos, tanto por los perjuicios ocasionados por un exceso de ella que podía provocar inundaciones en los campos contiguos, como ya se contemplaba en las leyes del *Código de Hammurabi* anteriormente mencionadas, como por no poder atender a todos sus usos y usuarios en caso de escasez, o bien por abuso de su utilización por parte de un determinado usuario, siendo estas disputas habituales en todas las épocas.

Una parte importante de los recursos hídricos tienen la consideración de recurso natural compartido entre dos o más Estados, lo que ha generado en todas las épocas conflictos derivados de su utilización, por lo que su regulación ha ocupado un lugar prioritario en la agenda de Naciones Unidas. De hecho, la primera guerra por el agua tuvo lugar en Mesopotamia hace 4.500 años entre las ciudades-Estado de Umma y Lagash, en Sumeria, que culminó con el primer tratado de paz de la historia del que se tiene constancia.¹⁹ En la actualidad se siguen produciendo disputas transfronterizas que, en unos casos de forma directa y en otros indirectamente, están relacionadas con el agua, como es el caso del río Silala, objeto de una controversia entre Bolivia y Chile, pendiente de resolución por el Tribunal Internacional de Justicia.²⁰

Los cursos de agua internacionales fueron los primeros recursos naturales compartidos sometidos a regulación debido ante todo a la doble función que algunos de ellos desempeñaban desde hace siglos: servir de frontera entre dos o más Estados y, en los navegables, facilitar el comercio internacional. No obstante, han ido apareciendo nuevos usos de los recursos hídricos tales como el abastecimiento de poblaciones concentradas, su utilización en la agricultura y la industria, la producción de energía hidroeléctrica, la pesca y acuicultura, el ocio y turismo, la protección de ecosistemas y el mantenimiento de caudales ecológicos, todo ello en un ambiente de creciente contaminación de las aguas que obliga a regular estos nuevos usos y la protección del

¹⁹ La primera guerra de la historia que aparece documentada, y el primer tratado de paz colofón de esta, tuvo como origen una disputa por el agua entre las ciudades-Estado sumerias de Lagash y Umma, situadas en el sur de Mesopotamia, en la confluencia de los ríos Tigris y Éufrates. Se trataba de una región agrícola extraordinariamente productiva y, por tanto, codiciada por su feracidad, destacando la llanura del Guedenna, fronteriza entre Lagash y Umma. Urlama, rey de Lagash (2450-2400 a. C.) desvió el agua de la región mediante canales, privando de agua a su vecina Umma, provocando la guerra entre ambas. *Vid.* GLEICK, P. H.; YOLLES, P. and HATAMI, H.: “Water, War & Peace in the Middle East”, *Environment*, Vol. 36, N.º 3, 1994, pp. 6-42; en concreto, p. 11. Disponible en Internet: <http://www.atmos.washington.edu/~davidc/ATMS211/articles_optional/Water_War_Middle_East.pdf>. (última consulta: 28/04/2016).

²⁰ El conflicto del río Silala será analizado más adelante, en el Capítulo Séptimo.

agua en un contexto de cooperación sobre la base de una gestión integrada de dichos recursos.

El agua dulce posee un carácter multinivel y multidimensional que comprende, por una parte, su regulación tanto en el ordenamiento interno como en el Derecho internacional respecto de los cursos de agua transfronterizos; y, por otra parte, en el marco de las relaciones internacionales requiere asimismo su reglamentación en otros sectores como el Humanitario, los Derechos Humanos, el Medio Ambiente y el Económico, tal y como será desarrollado en Capítulos posteriores.

2. EL DERECHO DE AGUAS COMO DISCIPLINA JURÍDICA

2.1. El Derecho como sistema

La locución “sistema”, de raíces griegas y latinas, alude, en un sentido generalista, al conjunto de reglas y principios, enlazados entre sí, por los que se rige una determinada materia.²¹ Es decir, un sistema es un conjunto de elementos complejos, cualitativamente diversos y relacionados entre sí, que se rigen por principios generales.

La idea de sistema jurídico desempeña un cometido importante en lo concerniente tanto al conocimiento como a la elaboración, interpretación y aplicación del Derecho. Para poder entender como un sistema jurídico particular el Derecho de Aguas, resulta conveniente precisar en primer lugar el concepto de Derecho como sistema.

El concepto de “sistema” aparece ligado estrechamente a la dogmática jurídica alemana del siglo XIX,²² aunque el impulso definitivo lo proporcionó el iusnaturalismo racionalista. Los juristas contemporáneos contemplan el Derecho como un sistema,²³

²¹ Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, por “sistema” se entiende “el conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”.

²² Autores como SAVIGNY, PUCHTA, IHERING, GERBER, GIERKE y LABAND han contribuido de manera decisiva a la institucionalización del concepto de sistema. En particular, para SAVIGNY: “todas las instituciones jurídicas están ligadas en un sistema, y sólo pueden ser comprendidas por completo dentro del vasto contexto de este sistema”. Vid. SAVIGNY, F. K.: *System des heutigen römischen Rechts* (Trad. Mesía y Poley, Madrid, Góngora y Compañía, 1878; reimpresión: Comares, Granada, 2005), citado por VERGARA BLANCO, A.: “Sistema y autonomía de las disciplinas jurídicas. Teoría y técnica de los núcleos dogmáticos”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 41 N.º 3, 2014, pp. 957-991; en concreto, p. 969.

²³ Aunque el pensamiento jurídico contemporáneo considera al Derecho como sistema, existen muy diversas teorías al respecto. Entre los principales autores cabe destacar los siguientes y sus obras de referencia: ALCHOURRON, C. E. y BULYGIN, E.: *Introducción a la metodología de las ciencias sociales y jurídicas*, Astrea, Buenos Aires, 1974; y *Sobre la existencia de las normas jurídicas*,

constituyendo un concepto clave en la Teoría General del Derecho. Así, para KELSEN, el Derecho, desde un punto de vista estático, constituye un sistema de normas que regulan la conducta de los hombres.²⁴ La concepción dinámica del Derecho como sistema jurídico implica que sus elementos se interrelacionan formando una unidad, lo que determina el funcionamiento del sistema al establecer una estructura que explica la forma en que operan las normas jurídicas.²⁵

La mayoría de los autores que han desarrollado trabajos y ensayos sobre la Teoría del Derecho han puesto de manifiesto que este no es un mero conglomerado de normas, sino que las mismas se encuentran organizadas en sistemas más o menos complejos, es decir, en conjuntos dotados de una cierta estructura u orden interno.

El concepto de sistema jurídico refleja, en palabras de HUERTA OCHOA, “la forma en que el Derecho se organiza y estructura, así como regula sus procedimientos de modificación de conformidad con las reglas y los principios previstos en sus disposiciones y que determinan su funcionamiento”.²⁶ A su vez, el Derecho como institución lo define como “un conjunto de normas jurídicas vinculantes estructurado como sistema que, mediante la facultad de sancionar su incumplimiento, permite la realización de la conducta obligada aun en contra de la voluntad del sujeto obligado a través del ejercicio

Distribuciones Fontamara, México, 1997; ALEXY, R.: *El concepto y la validez del derecho y otros ensayos*, Colección Estudios Alemanes, Gedisa, Barcelona, 1997; CANARIS, C. W.: *El sistema en la jurisprudencia*, Fundación Cultural del Notariado, Madrid, 1998; CARACCILOLO, R. A.: *El sistema jurídico. Problemas actuales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; CASTAN TOBEÑAS, J.: *Los sistemas jurídicos contemporáneos del mundo occidental*, 2ª edición, edit. Reus, Madrid, 1957; DWORKIN, R.: *El imperio de la justicia*, Gedisa, Barcelona, 1988; GARCÍA AMADO, J. A.: “Teorías del sistema jurídico y concepto de derecho”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, T. II, 1985; KELSEN, H.: *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la problemática científica del Derecho*, 2.ª ed., Losada, Buenos Aires, 1986; LARENZ, K.: *Metodología de la ciencia del Derecho*, Ariel, Madrid, 1994; PÉREZ BERMEJO, J. M.: *Coherencia y sistema jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 2006; RAZ, J.: *El concepto de sistema jurídico: Una introducción a la teoría de sistema jurídico*, Traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986; SIRVENT, C.: *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Editorial Porrúa, 9ª Edición aumentada, México D. F., 2006; ZÁRATE, J. H., MARTÍNEZ GARCÍA, P. O. y RÍOS RUIZ, A.: *Sistemas jurídicos contemporáneos*, McGraw-Hill, México D. F., 1997.

²⁴ KELSEN expresa que “desde el punto de vista estático, el derecho aparece como un orden social, como un sistema de normas que regulan la conducta recíproca de los hombres. Es el sentido particular que acompaña a los actos por los cuales son creadas las normas jurídicas. Para expresar este sentido particular decimos que las normas jurídicas se aplican a los individuos, que ellas los obligan o los autorizan a hacer ciertos actos...”. *Vid.* KELSEN, H.: *La Teoría Pura del Derecho*, *op. cit.*, p. 31.

²⁵ RAZ considera que un sistema jurídico implica la interrelación sistemática de las normas jurídicas, la pertenencia a un grupo específico de normas relacionadas de una determinada manera. *Vid.* RAZ, J.: *El concepto de sistema jurídico: Una introducción a la teoría de sistema jurídico*, *op. cit.*, p. 185.

²⁶ HUERTA OCHOA, C.: *Conflictos normativos*, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, D. F., 2007, p. 27.

de la fuerza física organizada estatalmente”.²⁷ Cabría añadir a la anterior definición de sistema jurídico que las reglas, principios e instituciones que contiene deben ser lo suficientemente completas e importantes para que las personas a las que se aplican estén ligadas entre sí por una comunidad de Derecho.

No existe una única definición de sistema jurídico, al igual que también son distintos los ámbitos de uso de dicho término. En una primera aproximación, si a la definición anteriormente dada de “sistema” le añadimos el adjetivo “jurídico”, podemos expresar entonces el sistema jurídico como un conjunto de reglas y principios, enlazados entre sí, por los que se rige el Derecho positivo. En una segunda aproximación, con la finalidad de acotar y precisar aún más el contenido del concepto, deberemos tener en cuenta otros elementos como son las instituciones propias del Derecho y el factor espacial y temporal en el que rige el mismo, por lo que una definición más precisa de “sistema jurídico” podría ser la siguiente: se entiende por sistema jurídico el conjunto unitario, ordenado y coherente de reglas, principios e instituciones que constituyen el Derecho positivo por el que se rige una determinada colectividad en un tiempo determinado.²⁸

En suma, el concepto de sistema jurídico está íntima e indisolublemente unido al Derecho, y aparece vinculado a la necesidad de proporcionar orden y unidad para poder efectuar un análisis coherente de las normas jurídicas (reglas y principios) vigentes en lo relativo tanto a su comprensión e interpretación como a su aplicación.

²⁷ *Ibidem.*, p. 10.

²⁸ Otros ejemplos de definición de sistema jurídico son los siguientes: Para CASTÁN TOBEÑAS: “Conjunto de normas e instituciones que integran un derecho positivo” (*Vid. CASTÁN TOBEÑAS, J.: Los sistemas jurídicos contemporáneos del mundo occidental, op. cit.*, p. 5). Para MERRYMAN: “Conjunto operativo de instituciones, procedimientos y reglas legales” (*Vid. MERRYMAN, J. H.: La Tradición Jurídica Romano-Canónica, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1998, p.15*). Para NINO: “es un sistema normativo que estipula, entre otras cosas, en qué condiciones el uso de la fuerza está prohibido y permitido y que estatuye órganos centralizados que aplican las normas del sistema a casos particulares (estando generalmente obligados a hacerlo), disponiendo la ejecución de las medidas coactivas que el sistema autoriza, a través del monopolio de la fuerza estatal” (*Vid. NINO, C. S.: Introducción al análisis del Derecho, Ariel, Barcelona, 2001, p. 141*). Para SIRVENT: “Conjunto de reglas e instituciones de Derecho positivo por las que se rige una determinada colectividad” (*Vid. SIRVENT, C.: Sistemas Jurídicos Contemporáneos, op. cit.*, p.59). Para ZÁRATE: “Conjunto articulado y coherente de instituciones, métodos, procedimientos y reglas legales que constituyen el Derecho positivo en un lugar y tiempo determinados” (*Vid. ZÁRATE, J. H., MARTÍNEZ GARCÍA, P. O. y RÍOS RUIZ, A.: Sistemas jurídicos contemporáneos, op. cit.*, p. 4).

2.2. Concepción sistemática del Derecho internacional y su fragmentación

No solamente el Derecho es un sistema jurídico. La Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (CDI) ha determinado que “el derecho internacional es un sistema jurídico. Sus reglas y principios (o sea, sus normas), surten efecto en relación con otras normas y principios y deben interpretarse en el contexto de éstos. En su condición de sistema jurídico, el derecho internacional no es una compilación aleatoria de esas normas. Entre ellas existen relaciones significativas... “. ²⁹

Desde mediados del siglo XX ha aumentado de manera notable el alcance del Derecho internacional, pasando de ser un instrumento dedicado a la reglamentación de la diplomacia formal y la resolución de conflictos armados a ocuparse de un número creciente de formas muy diversas de actividad internacional, tales como los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la cooperación científica y tecnológica, el comercio y la gestión y protección de los recursos hídricos, entre otros, siendo difícil concebir actualmente un campo de actividad social que no esté sujeto a algún tipo de regulación jurídica internacional.

Para la CDI, esta expansión se ha producido, no obstante, sin coordinación, en el marco de determinadas agrupaciones regionales o funcionales de Estados, centrándose la atención en la solución de problemas concretos en vez de en el establecimiento de una regulación normativa general, respondiendo así a lo que los sociólogos denominan la “diferenciación funcional”, a la creciente especialización de partes de la sociedad y la consiguiente autonomía de estas. Dicho fenómeno de mundialización, aunque ha llevado a una uniformización cada vez más amplia de la vida social en todo el planeta, también ha conducido a su creciente fragmentación; es decir, han emergido esferas especializadas y relativamente autónomas de estructura y acción social. ³⁰

Dicha fragmentación, en opinión de la CDI, “adquiere significado jurídico al ir acompañada de la aparición de normas o complejos de normas, instituciones jurídicas o esferas de práctica jurídica especializadas y relativamente autónomas, que han dado lugar al nacimiento de sistemas especializados que se aplican específicamente en lugar del

²⁹ NACIONES UNIDAS. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 58º periodo de sesiones (1º de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006)*, Asamblea General, 61º periodo de sesiones, *Suplemento N.º 10 (A/61/10)*, párr. 251, apdo. 1) del *Doc. A/61/10*, p. 448.

³⁰ *Ibidem.*, párr. 242, p. 445

Derecho internacional general, poseyendo cada uno de ellos sus propios principios e instituciones”.³¹ Estos emergentes sistemas de Derecho especializado, denominados “regímenes autónomos”, entre los que se encuentran el Derecho Internacional del Mar, el Derecho Internacional de los Tratados, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional del Medio Ambiente, el Derecho Internacional Económico, el Derecho Internacional de las Telecomunicaciones, el Derecho Internacional de las Inversiones, y, entre otros, el Derecho Internacional de Aguas, no surgen accidentalmente sino que tratan de responder a nuevas necesidades técnicas y funcionales.

Esta aparición de regímenes autónomos se traduce en la sectorialización del ordenamiento, es decir, el Derecho internacional, considerado como sistema universal, se ha fragmentado en regímenes o sectores especializados establecidos con la finalidad de regular las relaciones jurídicas de una específica materia del Derecho internacional con un elevado grado de autonomía en relación tanto con los principios fundamentales que contienen como respecto a los cauces de producción normativa y a sus propios medios de aplicación.³² Fruto de esta heterogeneidad, el orden internacional se compone de un único sistema de normas generales consuetudinarias, que constituyen el Derecho internacional general, y de una pluralidad de sistemas jurídicos particulares.³³

La fragmentación, y consecuente diversificación, refleja la expansión de la actividad jurídica internacional en nuevos ámbitos y la consiguiente diversificación de sus objetos y de sus técnicas en respuesta a las demandas crecientes de un mundo plural que, a veces, crean conflictos entre normas y regímenes de modo tal que pueden menoscabar su aplicación efectiva. A su vez, se crea el peligro de que surjan normas, principios, sistemas de normas y prácticas institucionales contradictorias e incompatibles, lo que se traduce en la falta de coherencia dentro del Derecho internacional.

El desarrollo de los regímenes autónomos se ha producido muchas veces de manera aislada respecto de otros regímenes e, incluso, del Derecho internacional general.

³¹ *Ibidem.*, párr. 243, p. 445.

³² FERNÁNDEZ LIESA, C. R.: “Sobre la unidad del Derecho internacional”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (Coord.): *El derecho internacional en los albores del siglo XXI: homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Trotta, Madrid, 2002, pp. 278-279.

³³ TUNKIN, G.: “Is General International Law Customary Law Only?”, *European Journal of International Law*, Vol. 4, 1993, pp. 534-541, citado por FERNÁNDEZ LIESA, C. R.: “Sobre la unidad del Derecho internacional”, *op. cit.*, p. 271.

Cada régimen ha progresado conforme a lógicas propias, sin crear puentes que encaucen su desarrollo con otras áreas del Derecho internacional, con el riesgo de que ciertos regímenes autónomos se manejen con reglas propias completamente desconectadas de otras áreas del Derecho internacional, pues cada régimen posee objetivos propios y, en muchas ocasiones, con direcciones divergentes, cuando no contradictorias.

La falta de coherencia se manifiesta, por ejemplo, en algunos tribunales arbitrales del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que han percibido efectos contradictorios entre el derecho de protección de las inversiones y los derechos humanos o el derecho al medio ambiente, entendido como conflicto de posiciones contrapuestas en los siguientes términos: “La expropiación directa o indirecta por razones ambientales, aun cuando sea legítima y en línea con el interés público (no importa qué tan benéfica sea para la sociedad en su conjunto) no afecta la naturaleza ni la extensión de la indemnización que se debe conceder al inversor”.³⁴

Para un sector de la doctrina, como es el caso de TRIMBLE, el resultado de la fragmentación del Derecho internacional conduce a la concepción del orden jurídico internacional como el conjunto de una pluralidad de ordenamientos jurídicos, por lo que se debería formular un nuevo concepto de Derecho internacional que, en lugar de ser considerado como un sistema único y unitario aplicable al conjunto de la comunidad internacional, sea percibido como un conjunto de sistemas paralelos, más o menos convergentes en función de la materia, aplicables por separado.³⁵ En la misma línea, HAFNER, en su Informe expuesto ante la CDI sobre los riesgos resultantes de la fragmentación del Derecho internacional,³⁶ afirma que “el Derecho internacional actual no consiste en un solo ordenamiento jurídico homogéneo sino que está integrado en su mayor parte por diferentes sistemas parciales, cuyo producto final es un sistema desorganizado”.³⁷

No obstante, compartimos la opinión de FERNÁNDEZ LIESA, para quien todos los sistemas especializados surgidos de la fragmentación del Derecho internacional

³⁴ Cfr. *Compañía del Desarrollo de Santa Elena c/ Costa Rica*, 2000 (CIADI, Caso ARB/96/1).

³⁵ TRIMBLE, PH.: “International law, world order, and critical legal studies”, *Stanford Law Review*, Vol. 42, N.º 3, 1990, p. 835.

³⁶ NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL: *Doc. A/55/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 52º período de sesiones (1º de mayo a 9 de junio y 10 de julio a 18 de agosto de 2000)*, p. 151.

³⁷ *Ibidem*.

“pueden tener autonomía respecto del sistema general de Derecho internacional, pero carecen de total independencia en relación con las reglas generales, formales y materiales, a los que está obligado. De otro modo, el Derecho internacional sería una suma de sistemas carente de unidad material y formal, es decir, no sería un sistema unitario de naturaleza jurídica”.³⁸ Añade, asimismo, que “el Derecho internacional no se puede concebir como la suma de subsistemas independientes porque entre éstos y el sistema general hay determinados vínculos que permiten la unidad”.³⁹

2.3. Contenido del Derecho de Aguas

El agua dulce, o aguas continentales, es un recurso natural finito, insustituible y vital para la supervivencia y el desarrollo económico, social y cultural de los seres humanos que, al ser constitutivo de una interrelación entre la naturaleza y la sociedad, hace necesaria la regulación jurídica de sus diversos usos y su protección mediante un conjunto variado y complejo de normas que constituyen el Derecho de Aguas. Este Derecho se basa en la unidad del ciclo hidrológico, al ser el agua un recurso unitario en el que no cabe distinguir entre aguas superficiales y subterráneas, que debe estar disponible no solo en la cantidad necesaria sino también con la calidad adecuada.

El Derecho de Aguas se compone de un conjunto de normas procedentes de diferentes ramas del Derecho con el agua como elemento de unión, dotado de un carácter multinivel y multidimensional. Constituye un régimen especial, autónomo respecto de otros y del Derecho general, al estar conformado, como sistema jurídico que es, por conjuntos agrupados de normas procedentes de diferentes ramas del Derecho que expresan un objeto y fin único, y de principios que regulan todos los aspectos relacionados con los recursos hídricos en particular, todos ellos aplicados por instituciones específicas.

La influencia del agua en las actividades económicas y sociales de cada país, al igual que entre países transfronterizos y en las relaciones internacionales, y la interconexión entre distintas ramas del Derecho cuya diversidad no solo se refiere al contenido de dichas normas sino también a la autoridad nacional o internacional de la que proceden, traen como resultado y características más acusadas del Derecho de Aguas la elevada diversidad de procedencia de sus normas y, consecuentemente, su extraordinaria

³⁸ FERNÁNDEZ LIESA, C. R.: “Sobre la unidad del Derecho internacional”, *op. cit.*, p. 279.

³⁹ *Ibidem.*, p. 280.

complejidad.⁴⁰ Se trata de un sistema jurídico carente de la pretensión de una autonomía absoluta, donde podemos apreciar de manera continuada la asociación de nuevas normas procedentes de distintos regímenes, como los derechos humanos, el Derecho humanitario, el medio ambiente, etc.

El carácter multinivel del Derecho de Aguas se materializa en las dos modalidades existentes del mismo: nacional e internacional. Así, en cada país, los recursos hídricos estrictamente internos están regulados por una diversidad de normas procedentes de las autoridades nacionales que conforman el Derecho de Aguas nacional, mientras que los recursos hídricos transfronterizos lo son por normas de carácter internacional, ya sean bilaterales, multilaterales, regionales o universales, que constituyen el Derecho Internacional de Aguas o Derecho de los Cursos de Agua Internacionales.

Existe, por tanto, un Derecho de Aguas a nivel nacional como disciplina jurídica que se enmarca en un conjunto cada vez más variado de categorías, que integra normas internas de Derecho Público (tanto del Derecho Administrativo como del Constitucional, Penal, Tributario, Medio Ambiente e Internacional), y de Derecho Privado (Civil y Mercantil), y que será objeto de análisis más adelante, en la Parte II de esta Tesis Doctoral, al concretar la situación actual del mismo en cada uno de los países latinoamericanos.

Son muchas las opiniones vertidas sobre si el Derecho de Aguas nacional goza de mayor o menor grado de autonomía y si pertenece al Derecho Público o al Privado, variando de un país a otro.⁴¹ Así, en España no existe todavía conciencia de autonomía,

⁴⁰ La diversidad de las normas del Derecho de Aguas y su complejidad constituyen sus características más acusadas, tal y como afirma CAPONERA: “Water law is thus a novel legal discipline which encompasses a large area of administrative law (i.e., governing administrative activities), civil law (which governs activities between men and men and men and things), criminal law (which punishes actions contravening the laws in force) and, to complete the list, other branches of law –commercial and industrial law, the law of communications– every time water is involved. The complexity of water law is the result of its interconnection with many other branches of law and also of its influence on the economic and social activities of each country. Its content is vast as a consequence of the diversity of subject matters and of the complexity of the questions it is called to deal with”. *Vid.* CAPONERA, D. A.: *Principles of Water Law and Administration: National and International*, *op. cit.*, p. 55.

⁴¹ Para un análisis en detalle de la autonomía del Derecho de Aguas a nivel nacional, *Vid.* AMAYA NAVAS, O. D. *et al.*: *Derecho de Aguas, Tomo II*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2004; DELGADO PIQUERAS, F.: *Código de Aguas*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, Pamplona, 2016; EMBID IRUJO, A.: *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid, 2007; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *Nuevo Derecho de Aguas*, Ed. Civitas, Madrid, 2007; NAVARRO CABALLERO, M. T.: *Desafíos del Derecho de Aguas*, Ed. Civitas, Pamplona, 2016; PÉREZ MARTÍN, A. y SÁNCHEZ NÚÑEZ, P.: *Derecho de las aguas continentales*, Iustel, Madrid, 2011; SEGURA RIVEIRO, F.: *Derecho de Aguas*, 2ª ed., LexisNexis, Santiago de Chile, 2006; VERGARA BLANCO, A.: *Derecho de Aguas, Tomo II*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1998; y “Sistema

viéndose como una parte especial del Derecho Administrativo, mientras que en otros países la doctrina considera que existe una clara incidencia tanto del Derecho Público como del Privado.⁴² Para VERGARA BLANCO, el Derecho de Aguas nacional es fruto de un desgajamiento desde el Derecho Administrativo, a la par que un sistema jurídico.⁴³ A su vez, SEGURA sostiene que la discusión entre el carácter público o privado de una disciplina se encuentra superada por el principio de primacía constitucional toda vez que, al existir una regla fundamental, como es el caso de la Constitución, cada especialidad del Derecho es considerada parte de un todo armónico dirigido por la Carta fundamental, por lo que el Derecho de Aguas está contenido en leyes dispersas y, por tanto, tiene un carácter instrumental.⁴⁴

En palabras de EMBID IRUJO, el Derecho de Aguas se trata “de un Derecho que presenta en la actualidad un fuerte dinamismo en su evolución, como lo tiene la misma sociedad a la que sirve o de la que es su producto”.⁴⁵ Dicho dinamismo se traduce en la evolución operada a partir de la década de 1990 por el Derecho de Aguas en la mayoría de los países, en los que ha pasado de ser un Derecho básicamente fundamentado en la utilización del agua, a contemplarla como un recurso natural escaso y, por tanto, muy vulnerable, lo que ha llevado a los legisladores, tribunales y juristas a contemplar no solo la utilización del agua en lo que respecta a sus variados usos y aprovechamientos sino, igualmente, a su protección y conservación.

El Derecho de Aguas surge como respuesta a la necesidad de equilibrar los diferentes intereses entre usos y usuarios de los recursos hídricos. Está constituido por aquellas normas que, perteneciendo al Derecho Público o al Derecho Privado, regulan la creación, modificación, transmisión y extinción de las relaciones jurídicas aplicables a la ordenación y gestión del uso, aprovechamiento, preservación y protección de los recursos hídricos, ya sean aguas superficiales o subterráneas.

Igualmente, en el ámbito de las relaciones internacionales existe un Derecho Internacional de Aguas, o Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, como

y autonomía del Derecho de Aguas”, *Actas de Derecho de Aguas – legislación – Jurisprudencia*, N.º 1, Santiago de Chile, 2011.

⁴² VERGARA BLANCO, A.: “Sistema y autonomía del Derecho de Aguas”, *op. cit.*, p. 63.

⁴³ *Ibidem.*, p. 61.

⁴⁴ SEGURA RIVEIRO, F.: *Derecho de Aguas*, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁴⁵ EMBID IRUJO, A.: *Diccionario de Derecho de Aguas*, *op. cit.*, p. 20.

subsistema jurídico específico cuyo objeto es la regulación de las relaciones entre Estados, o entre Estados y Organizaciones internacionales, en materia de aguas, es decir, en todo lo referente a la ordenación y gestión de los diferentes usos de los cursos de agua transfronterizos, así como de su protección y preservación y de la solución de las controversias que pudieran suscitarse, por lo que el principal objetivo perseguido consiste en evitar conflictos entre los Estados ribereños en lo que respecta a la gestión y distribución del agua. El Derecho de Aguas de carácter internacional será tratado en detalle, con especial consideración de los países latinoamericanos, en el Capítulo Segundo.

Por último, el Derecho de Aguas también incluye una serie de normas procedentes de otros sectores del Derecho internacional como consecuencia del carácter multidimensional que posee el agua, que se traduce en la internacionalización de su regulación, al tratarse no solamente de un recurso natural insustituible para la supervivencia del ser humano sino, igualmente, de un elemento que forma parte del Derecho Internacional Humanitario contemplado como el derecho de las personas no combatientes en un conflicto a una mínima cantidad diaria de agua para su ingesta e higiene y como elemento integrante del medio ambiente que goza de protección en el transcurso de un conflicto armado. También adquiere la forma de derecho humano, en concreto, como el derecho de acceso al agua potable y el saneamiento, incluido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Además, el agua, como bien medioambiental y económico, forma parte del Derecho Internacional del Medio Ambiente y del Derecho Internacional Económico. El análisis de la multidimensionalidad del agua se efectuará en el Capítulo Tercero.

Como conclusión, se constata que el Derecho de Aguas constituye un sistema jurídico. Se trata de un régimen especial, autónomo respecto de otros y del Derecho general, al estar conformado, como sistema jurídico que es, por conjuntos agrupados de normas procedentes de diferentes ramas del Derecho que expresan un objeto y fin único, y de principios que regulan todos los aspectos relacionados con los recursos hídricos en particular. Asimismo, el Derecho de Aguas posee un carácter multinivel con dos modalidades: Derecho de Aguas nacional, constituido por una diversidad de normas procedentes de las autoridades nacionales que regulan los recursos hídricos internos; y Derecho Internacional de Aguas, o Derecho de los Cursos de Agua Internacionales,

formado por un conjunto de normas de carácter internacional, ya sean bilaterales, multilaterales, regionales o universales. Igualmente forman parte del Derecho de Aguas, dado el carácter multidimensional del agua, las normas procedentes de otras ramas como el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional del Medio Ambiente y el Derecho Internacional Económico, sin que ello signifique en ningún caso que sean independientes de sus respectivos marcos jurídicos.

3. EVOLUCIÓN GENERAL DEL DERECHO DE AGUAS, EN PARTICULAR EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO

Aunque en las primeras civilizaciones, consideradas todas ellas como civilizaciones *hidráulicas*, existían costumbres, leyes y códigos reguladores de la vida cotidiana, es el Derecho romano el *Corpus iuris civilis*⁴⁶ más antiguo y completo de la Antigüedad que, como tradición jurídica, ha llegado hasta nuestros días, toda vez que el Derecho civil de la mayor parte de los países de la Europa continental, entre los que se encuentran España y Portugal, así como de todos los países latinoamericanos, se basa directamente en el Derecho romano. A su vez, el Derecho imperante en España y Portugal en el momento del descubrimiento del Nuevo Continente es el que se aplicó inicialmente en los nuevos territorios, dando paso a una legislación específica en los mismos –el Derecho indiano– cuyos principios inspirarían posteriormente la legislación inicial de los países latinoamericanos recién independizados.

Por tanto, contemplaremos la evolución del Derecho de Aguas en América Latina efectuando un recorrido que comienza precisando la naturaleza jurídica de los recursos hídricos en el Derecho romano, al que seguirán las características específicas de los mismos en España y Portugal en la Edad Media, continuando con el Derecho indiano y finalizando con la etapa inicial de independencia de los países latinoamericanos, toda vez

⁴⁶ El primer intento de sistematizar totalmente el Derecho Romano se debe al emperador Teodosio II, bajo cuyo patrocinio se elaboró el *Codex Theodosianus*, que a su vez sirvió como referente para la creación de Derecho en los nuevos reinos germánicos que sucedieron al Imperio romano en Occidente. Como el número de disposiciones legales y de casos no contemplados por el *Codex Theodosianus* era elevado, el emperador Justiniano impulsó la recopilación de todas las disposiciones en el *Corpus Iuris Civilis*, que consta de: 1) Las *Institutiones* o principios generales de derecho; 2) el *Digesto* o colección de opiniones jurídicas de jurisconsultos heredadas del pasado para la consulta de jueces y magistrados en la resolución de casos; 3) el *Codex Iustinianus* o recopilación de leyes en vigor desde tiempos republicanos hasta la redacción del Corpus legal de Justiniano; y 4) las *Novellæ*, que recogen las leyes emitidas en Bizancio a partir de Justiniano.

que la situación actual del Derecho de Aguas será tratada más adelante, en la Parte II de esta Tesis Doctoral.

3.1. El agua en el Derecho romano

No existía una única calificación para los recursos hídricos en el Derecho romano, sino que ello dependía del tipo de masa de agua a considerar (por ejemplo, aguas superficiales o subterráneas, ríos o arroyos) y de una serie de criterios determinantes de su régimen jurídico, como el carácter perenne o no del curso de agua, su navegabilidad o no, etc. De forma genérica, podemos afirmar que el agua corriente (*aqua profluens*) era considerada como *res communis omnium*,⁴⁷ pero también como *res publica*⁴⁸ al tratarse, como el mar o el aire, de una “cosa pública”, aunque existían, en ocasiones, ciertos derechos de los ribereños sobre la misma. Igualmente, el agua no es objeto de propiedad, aunque se halle en una finca privada, siendo su consumo común, sin perjuicio del *ius prohibendi* del propietario de la finca para impedir la entrada en ella sin su permiso.⁴⁹

Asimismo, existían aguas privadas y aguas públicas. Se consideraban privadas las aguas caídas u originadas en terrenos privados, tales como manantiales naturales y alumbramientos artificiales, pozos, aguas pluviales y aguas acumuladas en las lagunas y estanques situados en los predios, pero se consideraban aguas públicas las que discurrían por los ríos y lagos situados junto a dichos terrenos privados. Los ríos perennes eran siempre ríos públicos,⁵⁰ mientras que las aguas subterráneas se consideraban de naturaleza privada al ser accesorias respecto del fundo en el que se encontraban, y sobre ellas cabía una plena y exclusiva disposición por su dueño, que podía explotarlas incluso causando daños a terceros, siempre que no hubiera dolo por su parte.⁵¹

⁴⁷ Las *res communis omnium*, o cosas de todos (no pertenecen a nadie y su uso es de todos), son aquellas que se encuentran fuera del comercio y, en principio, está en su naturaleza el uso público o común, pero que admiten la posibilidad de su apropiación y aprovechamiento por las personas. Así, *Digesto*. 1, 8, 2, pr. 1: “Y ciertamente son comunes a todos por derecho natural estas cosas: el aire, el agua corriente, y el mar, y consiguientemente las costas del mar”.

⁴⁸ Las *res publicae*, o cosas públicas (de dominio público), se caracterizan por ser bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables; son bienes de dominio público y, en consecuencia, gozan de un régimen jurídico especial en el que, para su aprovechamiento, se requiere normalmente de unos títulos jurídicos habilitantes especiales (concesión o autorización administrativa)

⁴⁹ D’ORS PÉREZ-PEIX, A.: *Derecho Privado Romano*, 10ª edición revisada, EUNSA, Pamplona, 2004, p. 180.

⁵⁰ *Digesto*. 43, 12, 1, pr. 3: “Algunos ríos son públicos, y otros no; Cassio define que es río público el que sea perenne; esta opinión de Cassio, que también aprueba Celso, parece que es admisible”.

⁵¹ *Digesto*. 39, 2, 24, pr. 12: “...por ejemplo, abro en mi casa un pozo, y por haberse abierto éste se cortaron los manantiales de tu pozo; ¿estaré yo obligado? Dice Trebacio, que no estoy yo obligado

Al tener la consideración de *res communis*, ningún río podía ser objeto de apropiación, fuera navegable o no, correspondiéndole al poder público velar y garantizar su uso común, permitiéndose a los propietarios de los predios limítrofes obtener algún provecho de su posición, como el de efectuar tomas de agua, pero les estaba prohibido realizar obras que pudieran perjudicar u obstaculizar la navegación.⁵² En el caso de las aguas de los ríos navegables, eran consideradas *res publicae*, por lo que no cabían derechos ribereños sobre ellas en tanto que estaban sometidas a una especial protección para su uso común,⁵³ toda vez que la libertad de navegación suponía en sí misma un derecho de uso universal de los ríos establecido por el Derecho de Gentes o *iuris gentium*.

Los ríos públicos podían ser objeto tanto de uso como de aprovechamiento, entendiendo por uso la utilización de las aguas sin merma de su cantidad, y por aprovechamiento la de su consumo o alteración. Así, se puede decir que se usa de un río cuando es utilizado como un accidente geográfico a través del cual pueden trasladarse las embarcaciones que navegan en el mismo, o bien para pescar; y de aprovechamiento de las aguas de un río cuando estas se utilizan para la irrigación en la agricultura o para el consumo doméstico y del ganado. Tanto el uso como el aprovechamiento son objeto de la protección interdictal que el Pretor dispensa a los ríos públicos a favor de cualquier persona que se sienta afectada en el libre uso de estos. El uso del río se identifica en los interdictos con la navegabilidad, la cual comprende tanto el traslado de las naves como su estacionamiento. A su vez, el aprovechamiento del río es también objeto de protección pretoria, aunque de una manera menos notoria que en el caso de la navegabilidad.⁵⁴

Conforme evoluciona el Derecho romano también lo hace la naturaleza jurídica del agua, pasando del libre uso estipulado en el Derecho romano clásico, a la necesidad

por el daño que amenaza; porque no se estima que se te causa daño por vicio de obra mía en una cosa, en la que usé de mi derecho”. Asimismo, *Digesto*. 39, 3, 21: “Si en el mio brotase el agua que tiene sus manantiales en tu fundo, y cortaras estos manantiales, y por ello hubiere dejado de llegar el agua a mi fundo, no se considera que hayas obrado con violencia, si no se me debiere ninguna servidumbre por tal motivo, ni estarás obligado por el interdicto de lo que se hizo con violencia o clandestinamente”. Cabe la matización efectuada en *Digesto*. 39, 3, 1, pr. 12: “...ninguna acción, ni aun la de dolo, se puede ejercitar contra el que cavando en lo suyo desvió la fuente del vecino; y verdaderamente no debe tenerla éste, si aquel no lo hizo con ánimo de perjudicar al vecino, sino para mejorar su propio campo”.

⁵² En *Digesto*. 43, 12, 1 pr. 12, el Pretor no prohíbe todo lo que se hace en un río público o en la orilla, sino todo aquello que puede perjudicar a la navegación o el estacionamiento de naves.

⁵³ Dicha protección del Pretor aparece recogida en *Digesto*. 43, 12 al 15.

⁵⁴ En *Digesto*. 43, los Títulos XII al XV tratan de la protección pretoriana otorgada en los ríos públicos tanto a la libertad de navegación y de estacionamiento de naves como al aprovechamiento de las aguas por los particulares.

de obtener una previa concesión para su aprovechamiento, tal y como se establece en el Derecho romano postclásico.⁵⁵

En resumen, el Derecho romano establece técnicas de regulación del agua como solución de conflictos, de tal manera que los ciudadanos gozaban de libertad de acceso a los ríos públicos para aprovisionarse en ellos, pudiendo extraer toda el agua que quisieran, siempre y cuando no se causare daños a los derechos de terceros por un aprovechamiento excesivo, pues no existía un reparto o asignación del agua por parte del poder público toda vez que los interdictos se promulgaban para impedir dichos daños y no para establecer sistemas de asignación o de distribución del agua.⁵⁶ Las únicas preocupaciones del poder público romano respecto al agua consistían en garantizar la libre navegabilidad de los ríos que gozaran de tal atributo, permitir abrevar el ganado y ejercitar la pesca, y facilitar mediante tomas de agua la irrigación para la agricultura y el acceso en las ciudades al agua potable, necesitándose en el periodo postclásico la previa obtención de una concesión para su aprovechamiento por los particulares. La libertad de navegación como derecho de uso universal de los ríos navegables establecido por el Derecho de Gentes supone el inicio del reconocimiento del Derecho de Aguas por el Derecho internacional.

3.2. Los antecedentes en España y Portugal

Con la Edad Media aparece un nuevo sistema político que predominó en Europa Occidental entre los siglos IX y XV: el feudalismo. Políticamente, se caracterizaba por la descentralización del poder, con su disminución por parte de los reyes y su concentración en manos de los nobles a través de relaciones de lealtad y ayuda militar

⁵⁵ El *Código de Justiniano*, en su Libro XI, Título XLII (De los acueductos), además de mandar “que subsista para cada ciudadano el uso de agua antiguo y constituido por largo dominio, y que no sea perturbado por ninguna innovación, pero de suerte que cada cual perciba por costumbre que perdure hasta el día presente la cantidad que por antigua licencia percibe...” (C.I. 11, 42, 4), establece la necesidad de obtener una previa concesión para el aprovechamiento del agua por los particulares como, por ejemplo, se desprende de una Constitución de los Emperadores Valentiniano, Teodosio y Arcadio, del 389: “Mandamos que aquellos que por concesiones nuestras obtuvieron en otro tiempo ó ahora una cantidad de agua, tomen su uso ó de los depósitos ó de los mismos receptáculos, y no atenten al curso ó a la solidez de las mismas acequias, que llaman matrices, ó la saquen del mismo acueducto...” (C.I. 11, 42, 3), y de otra Constitución de los Emperadores Teodosio y Valentiniano: “Si alguno hubiere merecido por divina liberalidad el derecho de agua, deberá exhibir la divina concesión...” (C.I. 11, 42, 5).

⁵⁶ VERGARA BLANCO, A.: “Configuración histórica y tendencias actuales del Derecho de Aguas en Hispanoamérica”, en EMBID IRUJO, A. (Dir.): *Jornadas del Derecho del Agua*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, pp. 233-262; en concreto, pp. 237-238.

que ofrecían al rey a cambio de tierras y de privilegios e inmunidades que implicaban delegar a su favor ciertas funciones del Estado. No obstante, en España, contrariamente a lo que sucedió en el resto de Europa, dicha delegación fue mínima al estar mediatizada por el periodo conocido como *Reconquista*,⁵⁷ conservando los reyes sus atribuciones esenciales o regalías (nombramiento de funcionarios, administración de justicia, acuñación de moneda, etc.).

Desde el punto de vista jurídico, la descentralización del poder político acaecido en la Edad Media significó la quiebra de la unidad que suponía el Derecho romano, dando paso a su fragmentación con la aparición de Derechos específicos particulares de cada reino.

En el Derecho de Aguas en la época medieval se produce una transición, pasando de considerar al agua corriente (*aqua profluens*) como *res communis omnium*⁵⁸ y también como *res publicae*, a una concepción regaliana⁵⁹ en la que los reyes la consideran como objeto de su dominio. La fundamentación del agua como *iura regalia* se basaba en el interés por obtener rentas; es decir, para poder usar el agua debía obtenerse una licencia o “concesión”, previo pago del correspondiente tributo.⁶⁰

Las primeras referencias jurídicas al agua como *iura regalia* aparecen en 1138, en las *Leyes de Alfonso VII de León* promulgadas en las Cortes de Nájera, en concreto,

⁵⁷ En el año 711 los musulmanes invaden la península ibérica, conquistándola en tan solo nueve años. A partir del año 722 se inicia el proceso histórico denominado *Reconquista*, que culminaría el 2 de enero de 1492 con la rendición del reino nazarí de Granada, último bastión musulmán que perduraba en España, y que marca el final de la Edad Media.

⁵⁸ En las *Partidas*, los ríos, y también las aguas pluviales, son consideradas *res communis omnium*, pudiendo, por tanto, usar de ellas. Así, *Partidas*.3, 28, 6: “Los ríos y los puertos y los caminos públicos pertenecen a todos los hombres comunalmente, en tal manera que tanto pueden usar de ellos los que son de otra tierra extraña, como los que moran y viven en aquella tierra de donde son; y comoquiera que las riberas de los ríos sean, en cuanto al señorío, de aquellos cuyas son las heredades a las que están ayuntadas, con todo eso todo hombre puede usar de ellas ligando a los árboles que allí están sus navíos y adobando sus velas en ellos y poniendo allí sus mercadurías, y pueden los pescadores poner allí sus pescados y venderlos, y enjugar allí sus redes, y usar en las riberas de todas las otras cosas semejantes de estas que pertenecen al arte o al menester por los que viven”; y *Partidas*. 3, 28, 3: “Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas: el aire y las aguas de la lluvia y el mar y su ribera, pues cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según le fuere menester...”.

⁵⁹ El concepto jurídico de “regalía”, también llamado *iura regalia* o bienes *in demanio et patrimonio principis*, se corresponde a los modernos conceptos patrimoniales de “bienes nacionales”, “dominio público” o “*demanio*”. Las regalías constituían todos los derechos que los reyes se reservaban para sí. Vid. VERGARA BLANCO, A.: *Derecho De Aguas. Tomo I*, Editorial jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1998, pp. 45-46.

⁶⁰ *Ibidem.*, pp. 50-51.

en la Ley XLVIII: “Todas las aguas, é pocos salados que son para facer sol, é todas las rentas dellas, rindan al Rey, salvo las que dio el Rey por privilegio, ó las ganó alguno por tiempo en la manera en que devía”.⁶¹ Más adelante, esta Ley fue recogida en las *Ordenanzas Reales de Castilla de 1484*⁶² y en posteriores codificaciones,⁶³ manteniéndose en todas ellas la naturaleza jurídica del agua como regalía de la Corona.

El *Fuero Juzgo*, en su Libro VIII, dedica parte del Título IV a las aguas, en concreto, las leyes XXVIII a XXXI.⁶⁴ Del contenido de estas leyes cabe deducir que el aprovechamiento de los grandes ríos, los molinos y los “estancos de agua” dependían del previo otorgamiento de licencia real, en un contexto en el que las aguas tenían la consideración de públicas.⁶⁵

En *Las Siete Partidas*, en su Libro III, el Título XXVIII dedica algunas leyes a las aguas y sus diferentes aprovechamientos desde una consideración demanial de las mismas, especificando que las aguas pluviales pertenecen comunalmente a todas las criaturas,⁶⁶ que los ríos públicos pertenecen a todos los hombres comunalmente,⁶⁷ y que

⁶¹ Las *Leyes de Alfonso VII* promulgadas en la Cortes de Nájera aparecen posteriormente recogidas en el *Ordenamiento de Alcalá de 1348* como Título XXXII.

⁶² *Ordenanzas Reales de Castilla*, Libro VI, Título I (De las rentas del Rey), Ley VIII (Que todas las veneras pertenescen al Rey): “Todas las veneras de plata, y de oro, y plomo, y de otro cualquier metal de cualquier cosa que sean en nuestro señorío real pertenescen a nos. Por ende ninguno sea osado de las labrar sin nuestra especial licencia, y mandado: y asimismo las fuentes, y pilas, y pozos salados que son para facer sal nos pertenecen. Por ende mandamos que recudan a nos con las rentas de todo ello; y que ninguno sea osado de entremeter en ellas: salvo aquellos a quien los Reyes pasados nuestros progenitores, ó nos les oviésemos dado por privilegio, o las oviesen ganado por tiempo, según se contiene en el título de las prescripciones”.

⁶³ En la *Nueva Recopilación de Leyes de Castilla*, de 1567, esta Ley se refunde con otra del mismo origen relativa a las minas en su Libro VI, Título XIII, Ley 2 (Que los mineros de oro, y plata, y otros cualesquier metales pertenecen a los Reyes, y lo mismo las aguas, y pozos de sal) e, igualmente, dicha naturaleza jurídica del agua como regalía de la Corona se recoge en la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, de 1805, en concreto, en el Libro IX, Título XVIII, Ley I (Derecho de los Reyes en las minas de oro, plata y otros metales, aguas y pozos de sal; y prohibición de labrarlas sin Real licencia).

⁶⁴ Ley XXVIII (Quien face alguna labor cerca del vado del rio, dévelo cercar aderedor de seto), XXIX (Quanto deve cerrar del rio el que a labor cerca del rio), XXX (De los que crebantán molinos ó pesqueras) y XXXI (De los que furta las aguas).

⁶⁵ VERGARA BLANCO, A.: *Derecho De Aguas. Tomo I, op. cit.*, p. 53.

⁶⁶ *Partidas*. 3, 28, 3: “Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas: el aire y las aguas de la lluvia y el mar y su ribera, pues cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según le fuere menester...”.

⁶⁷ *Partidas*. 3, 28, 6: “Los ríos y los puertos y los caminos públicos pertenecen a todos los hombres comunalmente, en tal manera que tanto pueden usar de ellos los que son de otra tierra extraña, como los que moran y viven en aquella tierra de donde son; y comoquiera que las riberas de los ríos sean, en cuanto al señorío, de aquellos cuyas son las heredades a las que están ayuntadas, con todo eso todo hombre puede usar de ellas ligando a los árboles que allí están sus navíos y adobando sus velas en ellos y poniendo allí sus mercaderías, y pueden los pescadores poner allí sus pescados y venderlos, y enjugar allí sus redes, y usar en las riberas de todas las otras cosas semejantes de estas que pertenecen al arte o al menester por los que viven”.

las fuentes son igualmente comunales de la ciudad,⁶⁸ con lo que existe una vinculación con lo público.⁶⁹ Es decir, las aguas tienen la consideración de bienes comunes sometidos a la condición de *iura regalia*, toda vez que era necesario disponer de una licencia u otorgamiento real para el aprovechamiento de las aguas en beneficio exclusivo de un particular, permitiéndose en cambio el uso sin restricciones de los ríos públicos para la navegación y la pesca, y para abreviar el ganado. Las aguas subterráneas no se contemplan en la legislación medieval, toda vez que se consideran accesorias del suelo, por lo que el propietario del suelo lo era a su vez del subsuelo, y los pozos existentes se empleaban únicamente para el uso doméstico.

En el caso de Portugal existía, por razones obvias, un estrecho parentesco entre el Derecho castellano-leonés y el portugués,⁷⁰ por lo que el tratamiento jurídico de las aguas no presenta diferencias importantes en ambos derechos. Las relaciones con el Derecho de Castilla aparecen establecidas a través de diferentes vías. Una es la difusión de algunas fuentes castellanas que ejercerán gran impacto sobre el Derecho portugués, como *Las flores del derecho*, del Maestro Jacobo, y las obras legislativas de Alfonso X el Sabio, en especial el *Fuero Real* y *Las Siete Partidas*. La frecuente aplicación por los jueces portugueses de las *Partidas* en el siglo XIV como derecho subsidiario fue la vía más directa de influencia.⁷¹ La otra vía la constituyen las fuentes propias del Derecho portugués, donde destacan las *Ordenações Alfonsinas*, código basado en el Derecho romano y canónico, así como en normas feudales y consuetudinarias, desde el reinado de Alfonso II hasta el de Alfonso V, en 1446, y en las que se advierte la influencia de las

⁶⁸ *Partidas*. 3, 28, 9: “Apartadamente son del común de cada ciudad o villa las fuentes y la plazas donde hacen las ferias y los mercados, y los lugares donde se juntan a concejo y los arenales que están las riberas de los ríos, y los otros ejidos y las correderas donde corren los caballos y los montes y las dehesas y todos los otros lugares semejantes de estos que son establecidos y otorgados para provecho comunal de cada ciudad o villa o castillo u otro lugar; y todo hombre que fuere allí morador puede usar de todas estas cosas sobredichas, y son comunalmente a todos, tanto a los pobres como a los ricos. Mas lo que fuesen moradores de otro lugar no podrían usar de ellas contra voluntad y prohibición de los que morasen allí”.

⁶⁹ VERGARA BLANCO, A.: *Derecho De Aguas. Tomo I, op. cit.*, p. 62.

⁷⁰ El origen de Portugal como reino independiente comienza en 1139, cuando Alfonso Henriques, conde de Portucale, tras declararse independiente del reino de León y Galicia, se autoproclama rey de Portugal, siendo reconocido como tal por Alfonso VII de León en el *Tratado de Zamora de 1143*. Vid. ARIZAGA BOLUMBURU, B., et al. (Eds.): *Mundos medievales: espacios, sociedades y poder. Homenaje al Profesor José de Cortázar y Ruiz de Aguirre*, Tomo I, Publican Ediciones, Universidad de Cantabria, Santander, 2012, p. 856.

⁷¹ LALINDE ABADÍA, J.: *Iniciación histórica al derecho español*, Ed. EUB, Barcelona, 1989, p. 343.

Partidas. Asimismo, por su importancia, son de mencionar el *Livro de Leis e Posturas* y las *Ordenações de Don Duarte*.⁷²

Con la independencia de Portugal, la delimitación de la frontera con los reinos hispanos vecinos se efectúa a través de actos político-jurídicos plasmados en los correspondientes tratados, estableciendo así de manera clara y precisa su esfera de soberanía, con lo que se produce la internacionalización tanto de aquellos ríos que atraviesan ambos reinos como de los contiguos, donde cada orilla pertenece a un reino diferente, y que provoca la necesidad de la regulación de sus usos. Las relaciones en aquella época entre estos reinos respecto a los cursos de agua compartidos estaban mediatizadas por los dos únicos usos que entonces se efectuaban de los ríos: la delimitación fronteriza y la navegación fluvial, en los tramos que así lo permitían. En los ríos contiguos, como es el caso del Miño, a pesar de estar prohibidas las obras que dificultasen la navegación, estas se realizaban en ambas márgenes relacionadas con la pesca, con el evidente perjuicio, fruto de una regulación público-privada insuficiente que, sin embargo, no suponían la aparición de conflictos entre ambos reinos, toda vez que los ríos contiguos fronterizos eran considerados un elemento de separación.⁷³

3.3. La evolución del Derecho en América Latina

3.3.1. EN LA EDAD MODERNA: EL DERECHO INDIANO

Se entiende por Derecho indiano⁷⁴ el sistema jurídico que estuvo vigente en la América hispana desde la época de los descubrimientos, en los albores de la Edad

⁷² El *Livro de Leis e Posturas* es un compendio de diversas leyes de Alfonso II, Alfonso III, Don Dionís y Alfonso IV, entre otros, y las *Ordenações de Don Duarte*, obra similar que contiene, además de aquellas leyes, algunas de Juan I y de Don Duarte. Vid. PÉREZ-PRENDES, J. M.: *Historia del Derecho español*, Tomo II, Universidad Complutense, Madrid, 1999, pp. 865-866.

⁷³ Será en el *Tratado de Límites desde la desembocadura del Miño hasta la unión del río Caya con el Guadiana entre España y Portugal*, firmado en Lisboa el 29 de septiembre de 1864 (Gaceta 159, de 8 de junio de 1866), vigente en la actualidad, donde se instituya un mecanismo de cooperación administrativa para prohibir pequeñas obras de carácter privado que dañasen el curso de los ríos — especialmente del Miño, donde al tolerarse a los propietarios de ambas márgenes construir libremente, se habían producido graves alteraciones en el curso del río e irregularidades anómalas en sus corrientes— o, por el contrario, para autorizar aquellas que no causaren perjuicio. Así, se requería el mutuo acuerdo entre las correspondientes entidades de la Administración periférica y local de ambos lados de la frontera para conceder o negar la licencia de un determinado proyecto tras analizar la solicitud presentada por el interesado. Vid. SERENO ROSADO, A.: *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales*, Fundación Lex Nova, Valladolid, 2011, p. 68.

⁷⁴ El término “indiano” deriva de *Indias*, al ser este el nombre con el que se denominó al nuevo continente recién descubierto, al creerse erróneamente que formaba parte de Asia. Cuando se

Moderna, hasta la codificación en la segunda mitad del siglo XIX,⁷⁵ ya adentrados en la Edad Contemporánea.⁷⁶ Desde un punto de vista formal, el Derecho indiano estaba conformado por las disposiciones legislativas emanadas del Rey y de los órganos colegiados radicados en la metrópoli (*Derecho indiano metropolitano*) y por las normas expedidas por las autoridades delegadas en América, en especial los virreyes y las audiencias (*Derecho indiano criollo*), aplicándose con carácter supletorio y subsidiario el Derecho castellano.⁷⁷ Además, se integraron o fueron permitidas las costumbres indígenas prehispánicas que no contravinieran a la religión católica o a la propia legislación indiana,⁷⁸ por cuanto el Derecho autóctono no se pierde con la conquista, sino que coexiste con ella, aunque de forma muy parcial y desarticulada, incluso en la actualidad.

En lo que respecta al Derecho de Aguas, siempre fueron consideradas en el Nuevo Continente descubierta como públicas, toda vez que las sucesivas *Capitulaciones de*

comprobó que era un continente distinto, se le designó como Indias Occidentales, para diferenciarlo de las Indias Orientales o asiáticas.

⁷⁵ En Cuba, hasta finales del siglo XIX.

⁷⁶ Para un análisis más detallado del Derecho Indiano, Vid. BERNAL GÓMEZ, B.: “El Derecho Castellano dentro del Sistema Jurídico Indiano”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, N.º 10, 1998, pp. 89-105; y “El Derecho Indiano: Concepto, Clasificación y Características”, *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, México, Vol. 4, N.º 7, 2015; BRAVO LIRIA, B.: *Derecho Común y Derecho Propio en el Nuevo Mundo*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1989; DOUGNAC RODRÍGUEZ, A.: *Manual de Historia del Derecho Indiano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 1994; GARCÍA GALLO, A.: *Metodología de la Historia del Derecho Indiano*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1970; MURO OREJÓN, A.: *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, Ed. Porrúa, México, D. F., 1989; OTS Y CAPDEQUI, J. M.: *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Ed. Aguilar, Madrid, 1969; SÁNCHEZ BELLA, I.: *Nuevos Estudios de Derecho Indiano*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1995; y TAU ANZOÁTEGUI, V.: “La Costumbre Jurídica en la América Española. Siglos XVI – XVIII”, *Revista de Historia del Derecho*, N.º 14, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1986.

⁷⁷ En las *Ordenanzas de Audiencia de 1530* se ordena “que se guarden las leyes de Castilla en lo que no estuviere decidido por las de las Indias” (*Rec. Ind. 2, 1, Ley 2*).

⁷⁸ *Rec. Ind. 2, 1, Ley 4* (Que se guarden las leyes que los indios tenían antiguamente para su gobierno, y las que se hizieren de nuevo): “Ordenamos y mandamos, que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observados y guardados después que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenada de nuevo, se guarden y ejecuten...”. En la actualidad algunos países latinoamericanos mantienen este criterio, como en el caso de Colombia, donde el artículo 246 de la Constitución de 1991 dispone lo siguiente: “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República...”. La *Constitución Política de Colombia* fue promulgada en la Gaceta Constitucional N.º 114, del 4 de junio de 1991, habiendo sido objeto de varias modificaciones, siendo la última de ellas la efectuada mediante *Acto Legislativo 2 de 2015* (Diario Oficial 49560, de 1 de julio de 2015).

Indias,⁷⁹ consideraron jurídicamente a todas las riquezas de la región, entre ellas el agua, como *iura regalia*. No obstante, en los textos indianos las aguas sufrieron una lógica evolución fundamentada en las necesidades propias de la conquista y del desarrollo del poblamiento europeo de América. Así, en sus inicios, tenían la consideración jurídica de bienes comunes, de uso común, evolucionando hacia el sometimiento a un procedimiento concesional,⁸⁰ tal y como ocurría en el Derecho castellano, donde las aguas eran consideradas como una regalía de la Corona, lo que constituye una causa necesaria para la exigencia de una concesión⁸¹ o merced previa a su utilización por los particulares.⁸²

Sirva como ejemplo una *Cédula de 1532*,⁸³ que dispone: “habiéndose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos, y pastos entre los que las fueren á poblar, los Virreyes, o Gobernadores, que de Nos tuvieren facultad, hagan el repartimiento (...) y á los Indios se les dexen sus tierras, heredades y pastos, de forma que no les falte lo necesario...”. Asimismo, entre otras, una *Cédula de 1568*⁸⁴ reafirma el principio concesional: “si en lo

⁷⁹ Sirva como ejemplo la *Carta de Merced a Hernán Cortés*, de 1529: “...Merced, gracia y donación pura y perfecta, y no revocable, que es dicha entre vivos, para agora e para siempre jamás de las villas e pueblos (...) con sus tierras y aldeas y términos y vasallos (...) y rentas y oficios y pechos y derechos y montes y prados y pastos y aguas corrientes, estantes e manientes (...) para que todo ello sea vuestro e de vuestros herederos y sucesores, e de aquel o aquellos que de vos o dellos obiere título o causa y razón...”. Vid. VERGARA BLANCO, A.: “Contribución a la historia del Derecho de Aguas III: Fuentes y principios del Derecho de Aguas indiano”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19, N.º 2, 1992, pp. 311-332, en concreto, p. 318, transcrita de OTS CAPDEQUI, J. M.: *El régimen de la tierra en la América española durante el periodo colonial*, Edit. Montalvo, Ciudad Trujillo, 1946, pp. 30-31.

⁸⁰ Una Provisión de 1533 recogida en *Rec. Ind.* 4, 17, 7 (Que los montes y pastos de las tierras de Señorío sean también bienes comunes), estipula que “los montes, pastos, y aguas de los lugares, y montes contenidos en las mercedes, que estuvieren hechas, ó hiciéramos de Señoríos en las Indias, deben ser comunes á los Españoles é Indios...”. Otra Provisión de 15 de abril de 1541 inscrita en *Rec. Ind.* 4, 17, 5 (Que los pastos, montes, aguas, y términos sean comunes, y los que se han de guardar en la Isla Española) dispone: “Nos hemos ordenado, que los pastos, montes y aguas sean comunes en Indias (...) Mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de todas las Provincias de las Indias, sea común a todos los vecinos de ellas, que ahora son, y después fueren para que los puedan gozar libremente (...) y así se guarde donde no hubiere título, ó merced nuestra, que otra cosa disponga”. Vid. VERGARA BLANCO, A.: “Contribución a la historia del Derecho de Aguas III: Fuentes y principios del Derecho de Aguas indiano”, *op. cit.*, p. 319. Esta Provisión, al igual que la anterior, se refiere al agua como bien común, aunque al final del texto hace referencia a la “merced nuestra” lo que indica que la situación normal era la del sometimiento de las aguas a un procedimiento concesional.

⁸¹ Según el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, se entiende por concesión: “Negocio jurídico por el cual la Administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones”.

⁸² En palabras de VERGARA: “las mercedes de agua son, antes que nada, un acto, una manifestación de voluntad de las autoridades indianas (Virreyes y Gobernadores) dirigido a crear *ex novo* un derecho de uso o aprovechamiento de las aguas a favor de los particulares, para los fines señalados en tal título”. Vid. VERGARA BLANCO, A.: “Contribución a la historia del Derecho de Aguas III: Fuentes y principios del Derecho de Aguas indiano”, *op. cit.*, p. 325.

⁸³ *Rec. Ind.* 4, 12, 18, titulada “Que declara ante quien se han de pedir solares, tierras y aguas”.

⁸⁴ *Rec. Ind.* 4, 12, 4, titulada “Que los Virreyes puedan dar tierras, y solares a los que fueren a poblar”.

ya descubierto de las Indias hubiere algunos sitios y comarcas tan buenos, que convenga fundar poblaciones, y algunas personas se aplicaren á hacer asiento, y vecindad en ellos, para que con mas voluntad, y utilidad lo puedan hacer, los Virreyes y Presidentes les den en nuestro nombre tierras, solares, y aguas, conforme á la disposición de la tierra, con que no sea en perjuicio de tercero, y sea por el tiempo, que fuere nuestra voluntad”. Del contenido de estas Cédulas se deduce la necesidad de recurrir siempre a la autoridad para solicitar una merced de aguas antes de proceder a su aprovechamiento.

La disposición básica que regula los usos y aprovechamientos de las aguas la constituye una *Cédula de Carlos V de 1536*⁸⁵ que determina lo siguiente: “ordenamos que la misma orden que los indios tuvieron en la división y repartimiento de aguas, se guarde y practique entre los Españoles en quien estuvieren repartidas y señaladas las tierras, y para esto intervengan los mismos naturales, que antes lo tenían a su cargo, con cuyo parecer sean regadas, y se de a cada uno el agua, que debe tener, sucesivamente de uno en otro, pena de que al que quisiere preferir, y la tomare, y ocupare por su propia autoridad, le sea quitada, hasta que todos los inferiores a él rieguen las tierras, que tuvieren señaladas”. Dada la característica de bienes comunes de las aguas, y posteriormente de bienes de Realengo o regalías, no existe la posibilidad de aguas de propiedad privada en el Derecho indiano, por lo que los particulares solo podían aprovecharlas mediante una merced o concesión.

El buen gobierno de las aguas, al igual que ocurre en la actualidad, exige la intervención de los poderes públicos. Así, la Corona disponía de la potestad de intervenir en todo lo concerniente al agua, tanto en lo que respecta a su gobernanza⁸⁶ como a la designación de jueces específicos (jueces de aguas), encargados de resolver los pleitos relativos al reparto de las aguas de las acequias públicas y de su reparación, tal y como se recoge en una *Cédula de 1563*.⁸⁷

⁸⁵ *Rec. Ind.* 4, 7, 11, titulada “Que las tierras se rieguen conforme a esta Ley”.

⁸⁶ Sirva como ejemplo una Cédula de 1532 (*Rec. Ind.* 4, 17, 9), titulada “Que en quanto a los montes y pastos las Audiencias executen lo conveniente al gobierno”, donde dispone lo siguiente: “los Virreyes y Audiencias vean lo que fuere de buena gobernación en quanto a los pastos, aguas, y casas públicas, y provean lo que fuere conveniente a la población, y perpetuidad de la tierra, y enviennos relación de lo proveído, executándolo entretanto que les constare de lo que hubiéremos determinado. Y ordenamos, que entre partes hagan en esta materia justicia a quien la pidiere”.

⁸⁷ *Rec. Ind.* 3, 2, 63, titulada “Que da la forma de nombrar Jueces de aguas y execución de sus sentencias”.

En lo que respecta a Brasil, en la época de su descubrimiento estaban en vigor en Portugal las *Ordenações Alfonsinas*, sustituidas en 1521 por las *Ordenações Manuelinas*, vigentes hasta 1603, en las que los recursos naturales son considerados propiedad de la Corona de Portugal. Las *Ordenações Filipinas* son una compilación jurídica resultante de la reforma de las *Ordenações Manuelinas*, sancionada en 1595 por Felipe II de España y I de Portugal, e impresas en 1603, cuando ya reinaba Felipe III, durante el dominio castellano. Estas *Ordenações* incluyeron la protección de las aguas y la reglamentación de la pesca, incluso con su prohibición en las aguas dulces durante ciertos meses del año, así como la regulación de la utilización de redes y otros aparejos.⁸⁸ Tras finalizar la unión ibérica (1580-1640), el rey Juan IV confirmó en 1643 la continuidad de su vigencia, constituyendo la base del Derecho portugués hasta la promulgación de los sucesivos códigos del siglo XIX, y permaneciendo vigentes muchas de sus disposiciones en Brasil hasta la promulgación del *Código Civil de 1916*.

3.3.2. EN LA EDAD CONTEMPORÁNEA

El hito que identifica el comienzo de la Edad Contemporánea lo constituye la Revolución Francesa de 1789, conflicto social y político que, inspirado en la Ilustración, supuso el fin definitivo del Antiguo Régimen y una de las causas directas de la aparición de los Estados de Derecho de corte liberal. Los ideales en los que se apoya la Ilustración llevaron en el ámbito político al constitucionalismo y, en el jurídico, a la codificación, contribuyendo ambos de forma decidida, como producto del iusnaturalismo racionalista, a la configuración de un nuevo orden jurídico: por una parte, el constitucionalismo confiere carta de naturaleza como Ley Suprema a la norma fundamental del Estado (la Constitución), que introduce límites a la actuación del mismo sobre la sociedad, estableciendo las bases de su organización; y por otra parte, la codificación reconoce y garantiza los derechos individuales de los ciudadanos frente a la sociedad y al mismo Estado. La codificación, junto a las Constituciones, conformaron los instrumentos idóneos para forjar la unificación jurídica y política de los nuevos Estados de régimen liberal.⁸⁹

⁸⁸ ASSIS OLIVEIRA, A. I.: *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, Lumen Juris, Río de Janeiro, 2005, pp. 29-30.

⁸⁹ El inicio de la codificación coincide con la formación y expansión de la sociedad burguesa que nace en los distintos Estados continentales a raíz de las ideas del liberalismo económico y político propias de la Ilustración. La codificación del Derecho como proceso que suprime las viejas estructuras

En 1805 se aprueba la *Novísima Recopilación de Leyes de España*, aplicándose en todos los países hispanoamericanos hasta que se produce su independencia. La *Novísima Recopilación* se aplicó en un contexto en el que se proponía reemplazar esta y las anteriores por códigos en los que se refundiera el Derecho nacional, tal y como lo estaban efectuado otros países como Alemania en 1794, Francia en 1804 y Austria en 1811, siendo el referente de todos ellos, por su claridad y sencillez, el *Código Civil* francés, o *Código Napoleón*, de 1804.⁹⁰

En el primer cuarto del siglo XIX se produce la independencia de todos los países latinoamericanos, excepto Cuba.⁹¹ En los Estados nacientes subsiste el Derecho indiano⁹² en todo lo que no se opone al nuevo sistema liberal de gobierno implantado en estos Estados, con lo que se mantiene la unidad jurídica y se inicia, a continuación, el proceso de codificación con la elaboración de códigos propios basados en el Derecho indiano, o bien en la adopción de uno de estos nuevos códigos promulgado en alguno de estos recientes Estados, como fue el caso del *Código Civil de Chile de 1855*, obra del insigne jurista venezolano ANDRÉS BELLO, que tuvo una gran influencia en la codificación civil de América Latina.⁹³

En lo que se refiere al Derecho de Aguas, de lo anteriormente expuesto se deduce una marcada influencia de los principios que inspiran el Derecho indiano en la legislación inicial de los países latinoamericanos recién independizados, así como de la española *Ley*

jurídicas del Estado del Antiguo Régimen y su sustitución por un nuevo ordenamiento jurídico se inicia a finales del siglo XVIII y se desarrolla a lo largo de todo el siglo XIX, en función de las circunstancias históricas, políticas y jurídicas que atraviesan los diferentes países. El objetivo propio de la codificación lo constituye los modos de conservación, manifestación y fijación del Derecho existente, sin perjuicio de dar acogida a nuevas instituciones, o bien de reformar otras ya preexistentes, todo ello a través de un nuevo lenguaje más claro y sencillo que presenta al Derecho de manera sistematizada, concisa y racionalizada.

⁹⁰ La codificación francesa se inicia en 1804 con el *Código Civil*, y continúa en 1806 con el *Código Procesal Civil*. Al año siguiente, en 1807, se aprueba el *Código de Comercio*, al que sigue el *Código de Enjuiciamiento Criminal* un año después. Como colofón, en 1810 se promulga el *Código Penal*.

⁹¹ Cuba, tras el abandono de la isla por parte de España en 1898, obtiene finalmente de Estados Unidos la independencia el 20 de mayo de 1902.

⁹² Lógicamente, excepto en Brasil, donde las *Ordenações Filipinas* permanecieron vigentes en muchas de sus disposiciones hasta la promulgación del *Código Civil de 1916*.

⁹³ Varios países latinoamericanos lo adoptaron, y otros lo utilizaron como referencia para elaborar un código distinto. Entre los países que adoptaron el Código civil de Chile están: Colombia, Panamá y El Salvador desde 1860, Ecuador desde 1861, Nicaragua desde 1871 y Honduras, primero desde 1880 hasta 1898, y luego, desde 1906 en adelante. Además, influyó sobre los de Uruguay (1869), Argentina (1871) y Paraguay (1876), así como sobre los de Venezuela (1873 y 1904), México (1871 y 1884), Guatemala (1877), Costa Rica (1888), España (1889), que se extendió a Cuba, Puerto Rico y Filipinas, y Brasil (1916). *Vid.* BRAVO LIRA, B.: "El Derecho indiano y sus raíces europeas: Derecho común y propio de Castilla", *Anuario de historia del derecho español*, N.º 58, 1988, p. 75.

de Aguas de 1879,⁹⁴ con un sistema jurídico muy similar caracterizado por: i) el mantenimiento del vínculo público de las aguas, al suceder los nuevos Estados a la Corona en el lugar que anteriormente esta desempeñaba en su vínculo jurídico con las aguas, pasando de ser *iura regalia* a bienes de dominio público, por lo que el reconocimiento de derechos privados sobre el agua es muy limitado, de tal manera que, en los nuevos Estados latinoamericanos, tiene la consideración de “pública”, aunque expresando su vinculación con el Estado con acepciones muy diversas;⁹⁵ ii) la continuidad de la libertad de navegación de los ríos interiores; y iii) el aprovechamiento de las aguas por los particulares requiere de la previa solicitud al Estado de un título concesional de aguas, todo ello sin perjuicio de la conservación de los derechos de uso consuetudinarios obtenidos por los ribereños. Una vez otorgada la concesión, nace un derecho de aguas que deberá ser respetado en su integridad a partir de su concesión.

Desde esta posición inicial, las legislaciones sobre las aguas en los países latinoamericanos, en especial a partir del último tercio del siglo XX, han ido evolucionando de una manera muy particularizada conforme a su situación hidrogeológica, sus necesidades económicas y sociales, y su específica idiosincrasia, alejándolas de la uniformidad jurídica existente en los comienzos del proceso de independencia. Todo ello se produce en un contexto de consideración de los recursos hídricos como bienes finitos escasos afectados negativamente por el progreso tecnológico y el cambio climático, cada vez más contaminados, utilizados en nuevos usos y aprovechamientos,⁹⁶ y sometidos a una toma de conciencia ecológica que trasciende al ámbito jurídico. Estas circunstancias hacen sentir sus efectos a escala universal, lo que obliga a actualizar y crear nuevas normas sobre la base de la gestión integrada de los recursos hídricos, tanto a nivel infraestatal y estatal como internacional.

⁹⁴ *Ley de Aguas de 13 de junio de 1879* (Gaceta de Madrid N.º 170, del 19 de junio de 1879).

⁹⁵ Como ejemplos, en Argentina, las aguas son consideradas como “bien público” provincial, en Bolivia como “dominio originario del Estado”, en Chile y Ecuador como “bien nacional de uso público”, en Colombia como “bienes del Estado”, en El Salvador como “bienes nacionales”, en Honduras, Perú y República Dominicana como “propiedad del Estado”, en México como “propiedad de la Nación”, en Nicaragua y Panamá como “dominio público del Estado”, y en Paraguay, Uruguay y Venezuela como “dominio público”. *Vid.* VERGARA BLANCO, A.: “Configuración histórica y tendencias actuales del Derecho de Aguas en Hispanoamérica”, en: EMBID IRUJO, A. (Dir.): *El nuevo derecho de Aguas. Las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 233-266; en concreto, p. 247.

⁹⁶ A partir del siglo XX se reglamenta la utilización del agua para su empleo en el abastecimiento a las poblaciones (uso doméstico), la agricultura, la industria, la generación de electricidad, la acuicultura, el ocio y turismo y el mantenimiento de caudales ecológicos, todo ello sin perjuicio de continuar con la reglamentación de la navegación fluvial.

La situación actual del Derecho de Aguas en los países de América Latina será tratada en profundidad más adelante, en la Parte II de esta Tesis Doctoral.

Como conclusión, la característica más acusada de la evolución del Derecho de Aguas en América Latina reside en la ruptura de la uniformidad jurídica de la legislación existente en el momento de la independencia de los países, iniciándose el proceso de codificación con la elaboración de códigos propios basados en el Derecho indiano (en Brasil, las *Ordenações Filipinas*) y en la española *Ley de Aguas de 1879*, o bien adoptando alguno de estos nuevos códigos, como el *Código Civil de Chile de 1855*. Desde esta posición inicial, se ha producido una particularización de las legislaciones hídricas en los países latinoamericanos al adoptar sus propias normas basadas en sus específicas situaciones hidrogeológicas, sus necesidades económicas y sociales, y su particular idiosincrasia.

CAPÍTULO SEGUNDO: DEL DERECHO FLUVIAL INTERNACIONAL AL DERECHO DE LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES

1. EL DERECHO FLUVIAL INTERNACIONAL Y EL USO DE LAS AGUAS

Desde los antiguos reinos e imperios hasta los actuales Estados, son innumerables los casos de cursos de agua utilizados para delimitar la frontera entre ellos al tratarse de un elemento geográfico fácilmente identificable y preciso que proporciona certeza en lo que respecta a la visibilidad física de su trazado. Igualmente, los cursos de agua de carácter navegable han sido empleados en todos los tiempos para el transporte de mercancías y de personas que, en los de carácter transfronterizo, ha requerido su regulación mediante la adopción de una serie de normas que constituyen el Derecho Fluvial Internacional. A continuación, se analizará la utilización de los cursos de agua como elementos delimitadores de fronteras y como vector de desarrollo económico al permitir el comercio internacional a través de la navegación fluvial.

1.1. Los cursos de agua como frontera

1.1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Como se ha señalado anteriormente, el ser humano ha venido utilizando los cursos de agua para satisfacer las necesidades humanas consideradas básicas, es decir, para beber y realizar el aseo personal y doméstico, para abreviar el ganado y efectuar la irrigación en la horticultura, y como fuente nutricional a través de la pesca de subsistencia.⁹⁷

⁹⁷ Dentro de las necesidades humanas consideradas básicas se encuentra la pesca de subsistencia, entendida como aquella que no tiene carácter comercial o deportivo. En la *Causa Relativa a la Controversia sobre Derechos de Navegación y Derechos Conexos (Costa Rica c. Nicaragua)*, el Tribunal Internacional de Justicia consideró que en el tramo fronterizo del río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua, en el que queda todo el curso de agua y la otra orilla bajo la soberanía de Nicaragua (frontera de costa seca), la pesca de subsistencia, ejercida como una práctica que ha permanecido ininterrumpida e incontestable durante un largo período de tiempo, debe ser considerada como un derecho consuetudinario de la población ribereña costarricense, aunque el mismo está sujeto a cualesquiera medidas regulatorias de Nicaragua relativas a la pesca adoptadas con fines apropiados, particularmente para la protección de los recursos y el medio ambiente (párr. 141). No obstante, el Tribunal no considera que el derecho consuetudinario se extienda a las actividades de pesca realizadas desde embarcaciones costarricenses en el río (párr. 143). *Vid. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, "Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment", I. C. J. Reports 2009, pp. 265-266.*

Además de la satisfacción de las necesidades humanas básicas, desde la más remota antigüedad se ha manifestado el valor geoestratégico del agua al configurarse los cursos de agua como un elemento de defensa del territorio al constituir un obstáculo bien natural o bien artificial utilizados para delimitar fronteras, donde su principal función, en todas las épocas, ha sido la de proporcionar seguridad a los Estados. Esta característica las convierte, en función de los intereses predominantes entre los Estados colindantes, bien en zonas de separación o de contacto, bien en zonas de conflicto o de cooperación.

Las fronteras pueden ser *naturales*, basadas en accidentes geográficos tales como montañas, ríos, lagos, desiertos, mares y océanos, estrechos y canales, o bien *artificiales*, como las que suponen la utilización de elementos técnicos como líneas geométricas y astronómicas, o las construidas por el hombre, como es el caso de la Gran Muralla China, el Muro israelí en Cisjordania,⁹⁸ o el ya derruido Muro de Berlín.

Los distintos reinos e imperios de la antigüedad establecieron sus fronteras sobre la base de elementos geográficos fácilmente identificables y, por lo general, difícilmente modificables, como era el caso, entre otros, de la divisoria de aguas de una cordillera o cadena montañosa, o bien utilizando un río caudaloso como elemento separador, es decir, buscando divisiones naturales entre territorios. Tal fue el caso del Imperio romano, cuyos límites fronterizos en Europa se materializaron a lo largo de los ríos Rin y Danubio, ríos por lo demás navegables que ejercían un carácter fronterizo defensivo, toda vez que servían para contener y mantener fuera del territorio del Imperio a los pueblos denominados “bárbaros”. Estos ríos, por lo tanto, servían como elemento fronterizo, instrumento en aquella época separador, que no de cooperación.

Todo límite fronterizo internacional se establece mediante una norma jurídica, generalmente un tratado, aunque también puede materializarse a través de una resolución aprobada por una Organización internacional, o como consecuencia de una sentencia arbitral, o bien por una costumbre regional, como es el caso de la aplicación del principio del *uti possidetis iuris* en América Latina, que será analizado más adelante.

⁹⁸ El Tribunal Internacional de Justicia, en su *Opinión Consultiva de 9 de julio de 2004*, declaró la construcción del Muro que está elevando Israel en el territorio palestino ocupado, contraria al Derecho internacional. *Vid.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion”, *I. C. J. Reports 2004*, p. 136

Aunque las fronteras han existido siempre, y desde antiguo se han firmado tratados fronterizos,⁹⁹ estos, hasta mediados de la Edad Moderna, definían la frontera de un modo general, sin grandes precisiones, como en el caso de España y Francia, donde el *Tratado de los Pirineos de 1659*¹⁰⁰ únicamente disponía que la frontera “seguirá los Montes Pyreneos”,¹⁰¹ sin establecer una definición precisa de la frontera, ni asentarse en cartografía oficial alguna. Desde finales de la Edad Moderna, los tratados fronterizos suelen contemplar la creación de la correspondiente *Comisión de Límites*, encargada de efectuar la delimitación de la línea fronteriza en detalle, reflejada en una cartografía precisa.¹⁰²

En América Latina, algunos tramos fronterizos terrestres están delimitados por sistemas orográficos, como en el caso de la frontera de norte a sur entre Argentina y Chile, constituida por la cordillera de los Andes.¹⁰³ Otras veces, se toman como referencia líneas geométricas rectas o curvas entre dos puntos definidos con precisión por sus coordenadas como sucede, por ejemplo, en una parte de la frontera entre México y Guatemala,¹⁰⁴ o

⁹⁹ El trazado de las fronteras estatales se realiza a través de la ejecución sucesiva de dos fases: la *fase de delimitación*, de naturaleza política y jurídica, materializada en un tratado internacional en virtud del cual los Estados implicados fijan de común acuerdo los límites de la extensión espacial del territorio sobre el que ejercen su soberanía; y la *fase de demarcación*, de naturaleza estrictamente técnica, consistente en la ejecución material sobre el terreno (amojonamiento) de la delimitación anteriormente formalizada, y generalmente llevada a cabo por la *Comisión de Límites* instituida en dicho tratado fronterizo internacional.

¹⁰⁰ El *Tratado de Paz de los Pirineos* se firmó en la Isla de los Faisanes el 7 de noviembre de 1659. Felipe IV de España y Luis XIV de Francia acordaron la finalización de la Guerra de los Treinta Años entre ambos Estados mediante el intercambio de determinados territorios, en especial los territorios españoles situados al norte de dicha cordillera (arts. 42 y 43 del Tratado público y art. 8 secreto). Vid. ABREU Y BERTODANO, J. A. DE: *Colección de Tratados de Paz. Reinado de Felipe IV, Parte VII (1659-1665)*, Antonio Marin y Juan de Zuñiga, Madrid, 1751, p. 114.

¹⁰¹ Artículo 42 del Tratado.

¹⁰² Siguiendo el anterior ejemplo de España y Francia, a partir de 1851 reanudaron los esfuerzos interrumpidos por la Revolución Francesa de 1789 para una delimitación fronteriza precisa, comenzando las negociaciones en 1853 con la creación de la *Comisión Mixta de Límites*. Durante 15 años, los comisionados de ambos países efectuaron la delimitación de 685 km. de línea fronteriza, de oeste a este, según los denominados *Tratados de Límites de Bayona (1856-1868)*, con los que queda definitivamente fijada la frontera entre España y Francia. Vid. MAEC. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia. Colección de recopilaciones. Volumen II (1659-2002)*, Madrid, 2006, pp. 621-792.

¹⁰³ *Tratado de Límites entre Chile y Argentina*, firmado en Buenos Aires el 23 de julio de 1881. Artículo 1º: “El límite entre Chile y la República Argentina es, de Norte a Sur, hasta el paralelo cincuenta y dos de latitud, la Cordillera de los Andes. La línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dicha Cordillera que dividan las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro...”. Vid. GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. BIBLIOTECA DIGITAL DE TRATADOS: <<http://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c&pg=14>> (última consulta: 12/05/2016).

¹⁰⁴ El artículo 3 del *Tratado de Límites entre México y Guatemala* suscrito en México el 27 de septiembre de 1882 define los límites entre las dos naciones utilizando, entre otras, líneas geométricas rectas y líneas astronómicas (paralelos): “1. La línea media del río Suchiate, desde un

bien utilizando elementos astronómicos (meridianos y/o paralelos), como en la anterior frontera y en las de Chile con Argentina¹⁰⁵ y con Bolivia,¹⁰⁶ por citar solo algunos ejemplos.

En algunas ocasiones, los cursos de agua sirven como referencia para el trazado de la frontera al discurrir la misma a una cierta distancia paralela a la orilla de un lago o río, como en el caso de un cierto tramo del río San Juan, en el que la frontera entre Costa Rica y Nicaragua discurre “siguiendo un curso que diste siempre dos millas de la margen derecha del Río San Juan, con sus circunvoluciones, hasta su origen en el Lago”.¹⁰⁷ No obstante, son los ríos los que constituyen y definen la mayor parte de las fronteras terrestres entre los Estados latinoamericanos, dándose el caso de fronteras totalmente fluviales, como la existente entre Argentina y Uruguay, donde el río Uruguay establece la frontera entre ambos países a lo largo de 495 km, desde la triple frontera Argentina-

punto situado en el mar a tres leguas de su desembocadura, río arriba, por su canal más profundo, hasta el punto en que el mismo río corte el plano vertical que pase por el punto más alto del volcán de Tacaná, y diste veinticinco metros del pilar más austral de la Garita de Tlaquián, de manera que esta Garita quede en territorio de Guatemala. 2. La línea determinada por el plano vertical definido anteriormente, desde su encuentro con el río Suchiate hasta su intersección con el plano vertical que pase por las cumbres de Buenavista e Ixbul. [...]. 8. El paralelo de diez y siete grados cuarenta y nueve minutos (17° 49'), desde su intersección con la meridiana anterior indefinidamente hacia el Este”. Texto del tratado disponible en Internet: <<http://cila.sre.gob.mx/cilasur/images/stories/tratado1882mexguat.pdf>> (última consulta: 12/05/2016).

¹⁰⁵ El Paralelo 68° 34' de Longitud Oeste establece la frontera entre Argentina y Chile en Isla Grande de Tierra de Fuego según el *Tratado de Límites entre Chile y Argentina de 1881*, cuyo artículo 3 estipula: “En la Tierra del Fuego se trazará una línea que, partiendo del punto denominado Cabo del Espíritu Santo en la latitud cincuenta y dos grados cuarenta minutos, se prolongará hacia el Sur, coincidiendo con el meridiano occidental de Greenwich, sesenta y ocho grados treinta y cuatro minutos hasta tocar en el Canal Beagle. La Tierra del Fuego dividida de esta manera será Chilena en la parte occidental y Argentina en la parte oriental”.

¹⁰⁶ El artículo 1 del *Tratado de Límites entre Chile y Bolivia*, firmado en Santiago de Chile el 10 de agosto de 1866 dispone: “La línea de demarcación de los límites entre Chile y Bolivia en el desierto de Atacama, será en adelante el paralelo 24 de latitud meridional desde el litoral del Pacífico hasta los límites orientales de Chile, de suerte que Chile por el sur y Bolivia por el norte tendrán la posesión y dominio de los territorios que se extienden hasta el mencionado paralelo 24, pudiendo ejercer en ellos todos los actos de jurisdicción y soberanía correspondientes al señor del suelo”. Texto del tratado disponible en: GOBIERNO DE BOLIVIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *El Libro del Mar*, 2ª ed., La Paz, 2014, pp. 101-102.

¹⁰⁷ Tal y como expone el artículo 2 del *Tratado Cañas-Jerez de 1858*, que delimita la frontera entre Costa Rica y Nicaragua: “...De allí se continuará en dirección al Río Sapoa, que desagua en el Lago de Nicaragua, siguiendo un curso que diste siempre dos millas de la margen derecha del Río San Juan, con sus circunvoluciones hasta su origen en el lago, y de la margen derecha del propio lago hasta el expresado río de Sapoa, en donde terminara esta línea paralela a dichas riberas...”. El referido tratado está disponible en Internet: <http://www.archivonacional.go.cr/imagenes/rinedu_limnicaragua_clip_image008.jpg> y <http://www.archivonacional.go.cr/imagenes/rinedu_limnicaragua_clip_image010.jpg> (última consulta: 15/05/2016).

Brasil-Uruguay en la confluencia de los ríos Cuareim y Uruguay, hasta su desembocadura en el río de la Plata.¹⁰⁸

Por último, en ocasiones, la delimitación precisa del límite fronterizo en un río contiguo en su desembocadura es igualmente necesaria para otros fines, como en el caso de los ríos hispano-portugueses Miño y Guadiana, donde el *Tratado por el que se establece la línea de cierre de las desembocaduras de los ríos Miño y Guadiana y se delimitan los tramos internacionales de ambos ríos*,¹⁰⁹ de 2017, considera en su Preámbulo que la seguridad jurídica que surge de unos límites bien definidos, y de la necesidad de establecer una línea que separe las aguas interiores del mar territorial en las desembocaduras de dichos ríos, constituye una base para poder comenzar en un futuro una negociación de delimitación del mar territorial, zona económica exclusiva y ampliación de la plataforma continental más allá de las 200 millas. Es decir, la delimitación precisa del límite fronterizo de los ríos contiguos en su desembocadura es una condición necesaria para poder definir las distintas franjas marítimas sobre las que el Estado ostenta su soberanía y determinadas competencias.

1.1.2. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO *UTI POSSIDETIS* EN LA CONFORMACIÓN DE LAS FRONTERAS LATINOAMERICANAS

El Derecho internacional contemporáneo contempla la frontera como la línea física que delimita el ejercicio de las competencias del Estado sobre su territorio, separando este de los espacios que constituyen el territorio de otro u otros Estados, o bien no se encuentran sometidos a ninguna soberanía estatal.¹¹⁰ Es decir, definir el territorio sobre el que el Estado ejerce sus competencias con carácter exclusivo y excluyente

¹⁰⁸ Actualmente sí existe frontera terrestre seca entre ambos Estados a raíz de la unión por aluvión en la década de 1980 de las islas situadas en el Río de La Plata llamadas Martín García (Argentina) y Timoteo Domínguez (Uruguay), constituyendo la frontera entre ambas la única porción de frontera seca existente entre ambos Estados.

¹⁰⁹ El *Tratado por el que se establece la línea de cierre de las desembocaduras de los ríos Miño y Guadiana y se delimitan los tramos internacionales de ambos ríos* fue concluido por España y Portugal en Vila Real el 30 de mayo de 2017 (BOE, núm. 189, de 6 de agosto de 2018).

¹¹⁰ El término “frontera” es definido por el Derecho internacional como “a line wich determines the limit of the territorial sphere of jurisdiction of States or other entities having an international status”. Cfr. BOTHE, M., “Boundaries”, in BERNHARDT, R. (Dir.): *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 10, Amsterdam, 1987, p. 17.

significa delimitar sus fronteras, tal y como lo ha concretado el Tribunal Internacional de Justicia en 1994, en el *Asunto de la controversia territorial entre Libia y Chad*.¹¹¹

En América Latina, las fronteras entre los distintos Estados se constituyeron inicialmente en base al principio de *uti possidetis iuris* originado en la América hispana con motivo de la emancipación de las colonias españolas, y que actualmente constituye un principio general del Derecho internacional ligado al fenómeno de la descolonización¹¹² cuya aplicación da lugar al respeto a la intangibilidad de las fronteras, corolario del principio de integridad territorial y que, en el contexto de la sucesión de Estados, significa que la continuidad de las fronteras no tiene en cuenta los cambios de soberanía.¹¹³

En el momento de la independencia de los nuevos Estados latinoamericanos las escasas reglas que la doctrina europea enunciaba sobre la sucesión de Estados no hacían ninguna referencia a la cuestión territorial, al igual que la práctica y la doctrina internacionales tampoco habían definido con claridad cuándo un territorio podía considerarse *terrae nullius* (sin dueño). La realidad era que tanto España como Portugal no habían ocupado de manera efectiva vastas extensiones de territorio que consideraban propios, lo que unido al período de hostilidades que finalizaron con la emancipación de los países latinoamericanos, podía dar lugar a nuevas pretensiones de colonización por parte de terceros Estados. Ante la urgencia sentida por definir de una manera precisa la soberanía sobre sus respectivos territorios, en lugar de delimitar *ex novo* sus fronteras prefirieron, sobre la base de una mayor seguridad jurídica, mantener como fronteras los límites administrativos existentes en el momento de su independencia, a pesar de que estos fueron fijados por España sin tener en cuenta las realidades geográficas y sociales,

¹¹¹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad), Judgment”, *I. C. J. Reports 1994*, párr. 38, p. 18.

¹¹² El *uti possidetis iuris*, considerado inicialmente como un principio de Derecho regional americano, ha trascendido a otras esferas geográficas sometidas a procesos de descolonización, siendo consagrado como principio general del Derecho internacional por el Tribunal Internacional de Justicia en el *Caso relativo a la controversia fronteriza, (Burkina Faso c. República de Mali)*, Fallo de 22 de diciembre de 1986, párr. 20, p. 565. Cfr. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Frontier Dispute, Judgment”, *I.C.J. Reports 1986*, p. 554. Asimismo, para un análisis en detalle de dicho principio, Vid. ABLINE, G.: *Sur un nouveau principe général de droit international: l’uti possidetis*, Thèse de doctorat, Université d’Angers, 2006; disponible en Internet: <<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00339755>> (última consulta: 14/05/2016).

¹¹³ SOREL, J. M. et MEHDI, R.: “L’uti possidetis entre la consécration juridique et la pratique: Essai de réactualisation”, *Annuaire Français de Droit International*, XL, 1994, p. 13.

y muchas veces sin ni siquiera conocer los territorios delimitados, con enormes extensiones de terrenos inexplorados.

Los Estados hispanoamericanos de América del Sur fueron los primeros en invocar en 1810 la regla del *uti possidetis iuris* para determinar sus fronteras, seguidos de los países centroamericanos, para quienes dicho principio procedía de 1821, al proclamarse la República Federal de América Central, disuelta en 1839 y constituyéndose en Estados independientes las correspondientes Repúblicas centroamericanas.¹¹⁴ A su vez, Brasil obtuvo su independencia de Portugal en 1822.

El principio del *uti possidetis iuris* concede precedencia al título jurídico sobre la posesión efectiva como base de la soberanía, siendo su principal propósito garantizar el respeto de los límites territoriales que existían en el momento en que se logró la independencia. Cuando estos límites no eran más que delimitaciones entre diferentes divisiones administrativas o colonias, sujetas todas ellas al mismo soberano, la aplicación de este principio tuvo como resultado su transformación en fronteras internacionales. A su vez, cuando esos límites tenían ya el carácter de fronteras internacionales en el momento de la emancipación, la obligación de respetar las fronteras internacionales preexistentes deriva de una norma general de Derecho internacional relativa a la sucesión de los Estados.¹¹⁵ Así, el apartado 2 del artículo 62 de la *Convención de Viena sobre el*

¹¹⁴ Para SUÁREZ, este principio se inició formalmente en Colombia en 1819, y se formuló en los Congresos de Panamá de 1826 y de Lima de 1847-1848, aunque fue en este último cuando se afirmó como principio americano de Derecho. Vid. SUAREZ, J. L.: “El *uti possidetis* y los límites americanos”, en *Diplomacia Universitaria Americana. Argentina en el Brasil. Ciclo de Conferencias*. Imprenta Escoffier, Caracciolo y Cia., Buenos Aires, 1918, p. 46.

¹¹⁵ Es por esta razón que el Tribunal Internacional de Justicia en el *Caso relativo a la controversia fronteriza (Burkina Faso c. República de Mali)*, cuyo Fallo se dictó el 22 de diciembre 1986, dictamina lo siguiente: “En esas circunstancias, la Sala no puede desconocer el principio de *uti possidetis iuris*, cuya aplicación da lugar a ese respeto de la intangibilidad de las fronteras [...] Aunque este principio fue invocado por primera vez en la América hispana, no es una norma que pertenezca solamente a un sistema particular del Derecho Internacional. Se trata de un principio de alcance general, conectado lógicamente al fenómeno de la obtención de la independencia, donde quiera que ocurra. Su finalidad obvia es impedir que la independencia y la estabilidad de los nuevos Estados sean amenazadas por luchas fratricidas provocadas por controversias fronterizas [...]. El principio de *uti possidetis iuris* concede precedencia al título jurídico sobre la posesión efectiva como base de la soberanía. Su principal propósito es garantizar el respeto de los límites territoriales que existían en el momento en que se logró la independencia. Cuando esos límites no eran más que delimitaciones entre diferentes divisiones administrativas o colonias, sujetas todas ellas al mismo soberano, la aplicación de ese principio dio como resultado su transformación en fronteras internacionales [...]. La obligación de respetar las fronteras internacionales preexistentes deriva de una norma general de Derecho Internacional relativa a la sucesión de los Estados” (Vid. NACIONES UNIDAS: *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991, Caso relativo a la controversia fronteriza (Burkina Faso c. República de Mali)*, Fallo de 22 de diciembre de 1986, párrs. 20 a 26, Nueva York, 1992, p. 224). En la misma

Derecho de los Tratados de 1969 consagra como excepción a la cláusula *rebus sic stantibus*, la de los tratados que establecen fronteras, por lo que, en aplicación de esta disposición, el Estado sucesor no puede declarar caducos a los tratados de fronteras, a diferencia de otro tipo de tratados.¹¹⁶

Uno de los primeros tratados concluidos entre las naciones recién emancipadas fue el *Tratado de Guayaquil de 1829*,¹¹⁷ que no era un tratado de límites fronterizos, sino de paz y amistad entre ambos países, en cuyo artículo 5 reconocen por límites de sus respectivos territorios los mismos que tenían antes de su independencia los antiguos virreinos de Nueva Granada y Perú.¹¹⁸

Un número significativo de las primeras Constituciones políticas hispanoamericanas especificaban que los límites de su territorio venían determinados por el principio de *uti possidetis iuris*.¹¹⁹ En esta línea, los primeros tratados fronterizos en

línea, en el *Caso relativo a la controversia sobre fronteras terrestres, insulares y marítimas (El Salvador contra Honduras: intervención de Nicaragua)*, el Fallo de dicho Tribunal del 11 de septiembre de 1992 dispone: “Las partes convienen en que el principio fundamental para determinar la frontera terrestre es el de *uti possidetis iuris*. La Sala señala que la esencia del principio convenido es su objetivo primario de garantizar el respeto a los límites territoriales existentes en el momento de la independencia, y que su aplicación ha dado como resultado que los límites administrativos coloniales se transformaran en fronteras internacionales [...]. Son los límites administrativos entre las divisiones administrativas coloniales españolas, y no los límites entre las *poblaciones* indias como tales, los que se transformaron en fronteras internacionales en 1821” (*Vid. NACIONES UNIDAS: Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1992-1996, Caso relativo a la controversia sobre fronteras terrestres, insulares y marítimas (El Salvador contra Honduras: intervención de Nicaragua), Fallo de 11 de septiembre de 1992*, párrs. 40 a 67, pp. 23-24).

¹¹⁶ El apartado 2 del artículo 62 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*, dispone: “Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él: a) si el tratado establece una frontera, o b)... “. *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*, Viena, 23 de mayo de 1969. *Vid. UNITED NATIONS. Treaty Series*, Vol. 1155, p. 331.

¹¹⁷ El *Tratado de Guayaquil*, también conocido como *Tratado Larrea-Gual*, firmado el 22 de septiembre de 1829, no fue un tratado de límites, sino un tratado de paz y amistad, cuyo objetivo era poner fin oficialmente a las hostilidades entre la Gran Colombia y el Perú, en guerra entre 1828 y 1829. *Vid. PARRY, C. (Ed.): The Consolidated Treaty Series*, Vol. 80, Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1969, p. 99.

¹¹⁸ El artículo 5 del Tratado dispone lo siguiente: “Ambas partes reconocen por límites de sus respectivos territorios, los mismos que tenían antes de su independencia los antiguos Virreinos de Nueva Granada y del Perú, con las solas variaciones que juzguen conveniente acordar entre sí, a cuyo efecto se obligan desde ahora a hacerse recíprocamente aquellas cesiones de pequeños territorios que contribuyan a formar la línea divisoria de una manera más natural, exacta y capaz de evitar competencias y disgustos entre las autoridades y habitantes de las fronteras”. *Ibidem*.

¹¹⁹ La *Constitución de Costa Rica* de 1848 establece en su artículo 7 que “los límites del territorio de la República son los del *uti possidetis* de 1826”. En la misma línea, las primeras Constituciones de Colombia, Ecuador, México, República Centroamericana y Venezuela. *Vid. BARBERIS, J. A.: “Un precedente poco conocido sobre la aplicación del uti possidetis a un río limítrofe que cambia de curso”, Anuario Español de Derecho Internacional, N.º, 10, 1994, pp. 61-82; en concreto, pp. 71-72*

América Latina respetaron las divisiones administrativas existentes antes del proceso de emancipación, como es el caso del *Tratado de Comercio y Navegación entre Chile y Argentina de 1856*, cuyo artículo 39 especificaba los límites de Chile y Argentina de acuerdo al mismo territorio que les correspondía en 1810 como herencia de su condición colonial del Virreinato del Río de la Plata y de la Capitanía General de Chile, respectivamente.¹²⁰

El principio *uti possidetis* contempla dos adjetivos diferentes: *iuris*, analizado anteriormente, y *de facto*. Una definición del *uti possidetis de facto* es la efectuada por ACCIOLI, que lo contempla como la posesión pacífica y sin perturbaciones, independientemente de otros títulos.¹²¹ A su vez, BARBERIS lo compara con la ocupación, con lo que, ante la ausencia de títulos convencionales, puede recurrirse a la posesión de un territorio mediante la aplicación supletoria del *uti possidetis de facto*.¹²²

El caso de Brasil es diferente respecto a los países hispanoamericanos, toda vez que su concepto del *uti possidetis iuris* lo circunscribe exclusivamente al ámbito de dichos Estados, utilizando en su lugar en sus relaciones con estos países el *uti possidetis de facto*, es decir, basa la delimitación territorial en la posesión efectiva del territorio. Ello se debe a las alegaciones efectuadas por Brasil de que, a diferencia de los territorios pertenecientes a la Corona española, delimitados por límites administrativos, en Brasil no se había efectuado ninguna delimitación fronteriza ni existían títulos o documentos que permitieran fijar una frontera, por lo que era necesario basarse únicamente en la situación *de facto* para determinar el trazado definitivo de los límites fronterizos.¹²³ Igualmente fue

¹²⁰ Aunque se trataba de un Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación firmado en Santiago de Chile el 30 de agosto de 1855, en vigor desde el 29 de abril de 1856, se incluyó una mención a los límites fronterizos en su artículo 39: “ambas partes contratantes reconocen como límites de sus respectivos territorios, los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española, el año 1810,...”. Vid. GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. BIBLIOTECA DIGITAL DE TRATADOS: <<http://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c&pg=2&pg=3&pg=4>> (última consulta: 15/05/2016).

¹²¹ ACCIOLI, H.: “Le Brésil et la doctrine de l’uti possidetis”, *Revue de droit international*, Vol. IX, 1935, pp. 36-45.

¹²² BARBERIS, J. A.: “La concepción brasileña del uti possidetis”, en NASCIMENTO E SILVA, G. E. DO: *Dimensao internacional do direito. Estudos em homenagem a Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva*, Editora LTR, Sao Paulo, 2000, pp. 33-48.

¹²³ Según la tesis brasileña, el *Tratado de San Ildefonso de 1777*, considerado el último acuerdo entre España y Portugal en materia de delimitación fronteriza en América, habría quedado anulado por la guerra que sobrevino entre dichos países en 1801, conocida como “Guerra de las Naranjas”. Dicha convención no habría quedado renovada al establecerse la paz por el *Tratado de Badajoz del 6 de junio de 1801* al no contener ninguna cláusula expresa al respecto. En consecuencia, en el momento de la Independencia, no existía ningún tratado válido entre España y Portugal sobre las cuestiones

alegado por Paraguay frente a Bolivia en la disputa sobre el Chaco Boreal entre 1932 y 1935,¹²⁴ y por El Salvador en su controversia fronteriza con Honduras.¹²⁵ No obstante, esta modalidad carece de recorrido, toda vez que, como ya se ha expuesto, la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia concede precedencia al título jurídico (*uti possidetis iuris*) sobre la posesión efectiva como base de la soberanía (*uti possidetis de facto*).¹²⁶

A comienzos del siglo XIX el conocimiento del territorio seguía siendo incompleto, existiendo importantes extensiones de terreno inexploradas que carecían de una delimitación precisa, lo que originó importantes controversias que precipitaron la conclusión de un buen número de tratados fronterizos en los que se buscaba la introducción de certeza y seguridad en lo que respecta a los límites fronterizos que satisficiera los intereses de los Estados contiguos. Como resulta lógico, la mejor y, en muchas ocasiones, única referencia para delimitar la frontera la proporcionaban los ríos, de ahí que estos constituyan la base sobre la que se definió la mayor parte de los tramos fronterizos latinoamericanos.

límitrofes. Ante la ausencia de normas convencionales Brasil invocó el *uti possidetis de facto*. Vid. ABLINE, G.: *Sur un nouveau principe général de droit international: l'uti possidetis*, op. cit., p. 82.

¹²⁴ Bolivia y Paraguay han mantenido diferencias territoriales por el control del Chaco Boreal desde sus declaraciones de independencia de España a principios del siglo XIX. El conflicto armado conocido como *Guerra del Chaco* fue iniciado por Bolivia el 9 de septiembre de 1932, finalizando el 12 de junio de 1935, con el resultado del reparto de la zona entre ambos países, correspondiéndole a Bolivia una cuarta parte del Chaco Boreal, y los tres cuartos restantes a Paraguay. El trabajo técnico de demarcación de la frontera en esa zona finalizó en 2007.

¹²⁵ KOHEN, M.: “L’uti possidetis revisité: L’arrêt du 11 septembre 1992 dans l’affaire El Salvador / Honduras”, *Revue générale de droit international public*, Tome 97, N.º 4, 1993, pp. 939-973.

¹²⁶ Existe una amplia bibliografía sobre el *utis possidetis*, destacando los siguientes: ANTONOPOULOS, C.: “The Principle of Uti Possidetis Iuris in Contemporary International Law”, *Revue hellénique de droit international*, Vol. 49, 1996, pp. 29-88; AYALA, E.: “Le principe de l’uti possidetis et le règlement des questions territoriales en Amérique”, *Revue de droit international*, Tome VIII, N.º 4, Paris, 1931, pp. 441-. 456; BARBERIS J. A.: “La reglas del *uti possidetis* en las controversias limítrofes entre Estados hispanoamericanos”, *Liber Amicorum. Colección de estudios jurídicos en homenaje al Prof. D. José Pérez Montero*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1998, pp. 126-142; KOHEN, M. G.: “L’uti possidetis revisité: L’arrêt du 11 septembre 1992 dans l’affaire El Salvador / Honduras”, *Revue générale de droit international public*, Tome 97, N.º 4, 1993, pp. 939-973; LIMA, C. L.: “Uti Possidetis Juris e o Papel do Direito Colonial na Solução de Controvérsias Territoriais Internacionais”, *Seqüência* (Florianópolis), N.º 77, 2017, PP. 121-148; MOSCOSO DE LA CUBA, P.: “El Uti Possidetis en la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre el Asunto del Diferendo Fronterizo entre Burkina Faso y Mali (1986)”, *Agenda Internacional*, Año XIV, N.º 25, 2007, pp. 283-298; RAMOS ACEVEDO, J.: “El *uti possidetis* un principio americano y no europeo”, *Misión Jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, N.º 5, 2012; RATNER, S. R.: “Drawing a Better Line: Uti Possidetis and the Borders of New States”, *American Journal of International Law*, Vol. 90 (4), 1996, pp. 590-624; y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.: “L’uti possidetis et les effectivités dans les contentieux territoriaux et frontaliers”, *Recueil des cours de l’Académie de La Haye*, Vol. 263, 1997, pp. 149-381.

1.1.3. MÉTODOS DE DELIMITACIÓN FLUVIAL FRONTERIZA

i) *Métodos de delimitación de la frontera en los ríos*

Son los tratados de límites fronterizos entre Estados vecinos los que otorgan el carácter de “transfronterizo” a los cursos de agua. Si se trata de ríos que atraviesan sucesivamente dos o más Estados, la determinación de la frontera viene definida por la línea recta que atraviesa el río y que se conecta con los límites exteriores de las fronteras terrestres en cada una de las orillas. En el caso de ríos contiguos, es decir, de ríos donde los Estados ribereños están situados uno en cada orilla, cada tratado de límites concreta el método de delimitación fronteriza elegido de entre las siguientes posibilidades:¹²⁷

- 1) *Límite fronterizo doble: una frontera en cada orilla del río.* Hasta finales de la Edad Media, lo normal era que cada una de las orillas de un río perteneciera a un Estado, con lo que existía una doble frontera que discurría a lo largo de ambas orillas, siendo considerado el curso de agua como *terra nullius*, es decir, como elemento de separación o zona neutral entre los dos Estados que proporcionaba una cierta seguridad a ambos. En su evolución, posteriormente fueron consideradas las aguas como *res communis* y, finalmente, como condominio.¹²⁸

Existen en la actualidad casos residuales como, entre otros, el tramo fronterizo del río Mosela entre Alemania y Luxemburgo que, con arreglo al *Tratado de Fronteras de Aquisgrán de 1816* entre los Países Bajos y Prusia,¹²⁹ es

¹²⁷ Para un estudio en detalle, Vid. CAFLISH, L.: “Règles générales du droit des cours d’eau internationaux”, ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE, *Recueil des Cours*, Vol. 219 (VII), 1989, pp. 9-226; SCHROETER, F.: “Le système de délimitation dans les fleuves internationaux”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 38, 1992, pp. 948-982; y ZACKLIN, R. and CAFLISH, L. (Eds.): *The legal regime of international rivers and lakes*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1981.

¹²⁸ El caso más conocido es el del golfo de Fonseca, sometido a condominio o soberanía conjunta de sus tres Estados ribereños (El Salvador, Honduras y Nicaragua) por Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia, de 11 de septiembre de 1992, en el *Caso de la controversia fronteriza terrestre, insular y marítima entre El Salvador y Honduras; intervención de Nicaragua*. Cfr. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Land, island and maritime frontier dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening), Judgment”, *I. C. J. Reports*, 1992, párr. 432, p. 269.

¹²⁹ El tramo germano-luxemburgués del río Mosela desde la desembocadura del río Sauer/Sûre hasta Apach es, con arreglo al *Tratado de Fronteras de Aachen (Aix-la-Chapelle/Aquisgrán) de 26 de junio de 1816* entre el Reino de los Países Bajos y el Reino de Prusia, un territorio sujeto a la soberanía conjunta del Gran Ducado de Luxemburgo y de la República Federal de Alemania. La delimitación lateral está formada por la línea de intersección entre la superficie del agua y la de la tierra a nivel de agua medio o nivel hidrodinámico fijo. En concreto, el artículo 27, en su primer párrafo, dispone: “Donde los arroyos o los ríos sean limítrofes, serán comunes a los dos Estados. La limpia de las aguas se efectuará de común acuerdo sufragando los gastos entre las dos Partes, pero

un condominio, es decir, un territorio sujeto a la soberanía conjunta de Luxemburgo y Alemania. Asimismo, como caso particular, el del río de la Plata, fronterizo entre Argentina y Uruguay, donde el *Tratado de 1973 del Río de la Plata y de su Frente Marítimo* establece una franja de jurisdicción exclusiva adyacente a las costas de cada Estado en el río de entre 2 y 7 millas náuticas de anchura, siendo el resto aguas de uso común,¹³⁰ aunque con ciertas matizaciones.¹³¹

El principal inconveniente de este método radica en la necesidad de un elevado grado de cooperación entre los Estados ribereños para tomar decisiones conjuntas que afecten al curso de agua. Su principal ventaja reside en la posibilidad de efectuar un reparto equitativo basado en la estricta igualdad de dichos Estados.

- 2) *Límite fronterizo situado en una de las orillas (frontera de costa seca)*. La frontera queda fijada a lo largo de una de las orillas, quedando todo el curso de agua y la otra orilla bajo la soberanía de un solo Estado. Como ejemplos en América Latina,

incumbirá a cada Estado exclusivamente velar por la conservación de las márgenes situadas en su orilla. No podrá hacerse ninguna innovación en el curso de los ríos ni en las márgenes actuales, ni adjudicarse ninguna concesión o toma de agua sin el concurso y el consentimiento de los dos gobiernos”. *Vid. NACIONES UNIDAS: Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1974, Doc. A/CN.4/SER.A/1974/Add.I (Part 2)*, Nueva York, 1976, p. 182.

¹³⁰ El *Tratado del Río de la Plata y de su Frente Marítimo*, aprobado mediante Canje de Notas Reversales del 19 de noviembre de 1973, en su artículo 2 dispone: “Se establece una franja de jurisdicción exclusiva adyacente a las costas de cada Parte en el Río. Esta franja costera tiene una anchura de siete millas marinas entre el límite exterior del Río y la línea recta imaginaria que une Colonia (República Oriental del Uruguay) con Punta Lara (República Argentina) y desde esta última línea hasta el paralelo de Punta Gorda tiene una anchura de dos millas marinas. Sin embargo, sus límites exteriores harán las inflexiones necesarias para que no sobrepasen los veriles de los canales en las aguas de uso común y para que queden incluidos los canales de acceso a los puertos. Tales límites 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”. *Vid. UNITED NATIONS. Treaty Series*, Vol. 1295, p. 294.

¹³¹ El *Tratado del Río de la Plata y de su Frente Marítimo, de 1973*, establece dos procedimientos diferentes de delimitación fronteriza según se trate de las aguas o del lecho y subsuelo. Así, se han establecido dos franjas de jurisdicción exclusiva adyacentes a las orillas de ambos Estados, permaneciendo el resto como aguas de uso común (artículo 2), lo que significa el establecimiento de un condominio sobre las mismas, aunque con ciertas excepciones contenidas en el tratado, como la aplicación de la jurisdicción de cada Parte a los buques de su bandera (art. 3), y la aplicación de la jurisdicción de una u otra Parte conforme al criterio de la mayor proximidad a una u otra franja costera del lugar en que se produzcan los hechos considerados (artículo 4); en cambio, para el lecho y el subsuelo, cada Parte podrá explorar y explotar los recursos del lecho y del subsuelo del Río en las zonas adyacentes a sus respectivas costas, hasta la línea determinada por puntos geográficos determinados en el artículo 41, sirviendo también dicha línea para delimitar la pertenencia de las islas a uno u otro Estado, excepto lo que se establece para la Isla Martín García en el artículo 45. *Vid. UNITED NATIONS. Treaty Series*, Vol. 1295, p. 294.

el río San Juan, donde una parte de su margen derecha delimita un tramo de la frontera entre Nicaragua y Costa Rica,¹³² y lo mismo en los ríos Tinto y Motagua respecto a la frontera entre Guatemala y Honduras.¹³³ Generalmente, implica una manifiesta desigualdad entre ambos Estados que permite al más fuerte apropiarse del curso de agua con escasa o nula oposición por parte del otro Estado. El principal inconveniente de este método radica en el desequilibrio que se produce entre los dos Estados ribereños, puesto que el curso de agua queda sometido en su totalidad a la soberanía de uno de ellos, quedando generalmente excluido el otro Estado de su uso y aprovechamiento.¹³⁴

- 3) *Límite fronterizo situado en la línea media equidistante de ambas orillas del curso de agua.* Es un método de delimitación fronteriza fluvial muy utilizado desde finales de la Edad Media hasta nuestros días,¹³⁵ siendo habitual su empleo cuando se trata de cursos de agua no navegables. Como ejemplos de utilización de este método lo constituyen los tramos limítrofes de los ríos Bravo y Colorado, donde “el límite internacional entre México y Estados Unidos correrá por el centro del

¹³² El *Tratado Cañas-Jerez de 1858*, que delimita la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, en su artículo 2 dispone: “La línea divisoria de las dos Repúblicas, partiendo del mar del Norte, comenzara en la extremidad de Punta de Castilla en la desembocadura del río San Juan de Nicaragua, y continuara marcándose con la margen derecha del expresado río hasta un punto distante del Castillo Viejo tres millas inglesas, medidas de las fortificaciones exteriores de dicho Castillo hasta el indicado punto...”.

¹³³ El *Laudo del Tribunal Hughes de 23 de enero de 1933* es una Sentencia arbitral de un tribunal especial de límites que en 1933 dirimió el problema de fronteras entre Guatemala y Honduras. En él se establece un tramo de la margen derecha de los ríos Tinto y Motagua como fronterizos entre ambos Estados. *Vid.* UNITED NATIONS: *Reports of International Arbitral Awards, Honduras borders (Guatemala, Honduras)*, Vol. 2, 2006, pp. 1307-1366; en concreto, p. 1365.

¹³⁴ Como excepción, en el tramo fronterizo del río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua, a pesar de poseer Nicaragua el dominio y sumo imperio de sus aguas, se reconoce a Costa Rica la libertad de navegación en dicho tramo según estipula el artículo 6 del *Tratado Cañas-Jerez de 1858*: “La República de Nicaragua tendrá exclusivamente el dominio y sumo imperio sobre las aguas del Río San Juan, desde su salida del Lago hasta su desembocadura en el Atlántico, pero la República de Costa Rica tendrá en dichas aguas los derechos perpetuos de libre navegación, desde la expresada desembocadura, hasta tres millas inglesas antes de llegar al Castillo Viejo con objetos de comercio ya sea con Nicaragua ó al interior de Costa Rica, por los Ríos de San Carlos ó Sarapiquí, ó cualquiera otra vía procedente de la parte que en la ribera del san Juan se establece corresponder ó esta República.- Las embarcaciones de uno ú otro país podrán indistintamente atracar en las riberas del río, en la parte en que la navegación es común, sin cobrarse ninguna clase de impuestos, á no ser que se establezcan de acuerdo entre ambos Gobiernos”.

¹³⁵ DE VATTEL, en su obra publicada en 1758 *Le Droit des gens; ou, Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, en el Tomo I, Libro I, Capítulo XXII (Des Fleuves, des Rivières, et des Lacs), apdo. 3º (p. 234), establece lo siguiente: “Si ni l’un ni l’autre des deux voisins du fleuve ne peut prouver que lui même, ou celui dont il a le droit, s’est établi le premier dans ces contrées; on suppose que tous les deux y sont venus en même temps, puisqu’auncun n’a des raisons de préférence: Et en ce cas, la domination de l’un ou de l’autre s’étend jusqu’au milieu du fleuve”. Texto disponible en Internet: <http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/1051/0586-01_Bk.pdf> (última consulta: 10/06/2016).

cauce ocupado por el escurrimiento normal”,¹³⁶ así como todos los ríos transfronterizos entre El Salvador y Guatemala.¹³⁷

Aparentemente, tiene como principales ventajas la simplicidad para el trazado de la frontera y la equidad en el reparto del caudal de agua para fines distintos de la navegación, aunque ha de tenerse presente que un cambio apreciable en el volumen de agua que transporta el río (el nivel del río en la etapa de deshielo durante la primavera suele ser muy superior al que presenta durante el estío) lleva implícita una posible modificación de la línea media, con la consiguiente inestabilidad de la frontera; y cuando se trata de cursos de agua que presentan diferentes profundidades a lo ancho de su cauce, la línea media no garantiza un reparto equitativo del caudal de sus aguas.

Cuando se trata de cursos de agua navegables, se puede dar el caso de que la línea media deje al canal de navegación por entero en una de las dos mitades, impidiendo la navegación al otro Estado, lo que constituye un importante inconveniente para la utilización de este método de delimitación fluvial fronteriza en los cursos de agua navegables.

4) *Límite fronterizo situado en la línea media del canal de navegación principal (thalweg)*. Surge a finales del siglo XVIII¹³⁸ en respuesta al inconveniente para la

¹³⁶ Artículo 2 del *Tratado para resolver las diferencias fronterizas y pendientes y para mantener a los ríos Bravo y Colorado como la frontera internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, suscrito en Ciudad de México el 23 de noviembre de 1970. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 830, p. 56.

¹³⁷ La línea media es el método escogido para la delimitación transfronteriza fluvial entre El Salvador y Guatemala según el artículo 1 del *Tratado de Límites Territoriales entre El Salvador y Guatemala* firmado en la ciudad de Guatemala el 9 de abril de 1938. Vid. LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 189, p. 275.

¹³⁸ El *Tratado de amistad, límites y navegación entre España y los Estados Unidos de América*, firmado en San Lorenzo el Real el 27 de octubre de 1795, es el primer tratado de límites conocido en el que se emplea el método de la línea media del canal principal de navegación (*thalweg*), tal y como lo dispone su artículo 4: “Se han convenido también en que el límite occidental del territorio de los Estados Unidos que los separa de la colonia de *La Luisiana*, está en medio del canal o madre del río Misisipi, desde el límite septentrional de dichos estados hasta el complemento de los treinta y un grados de latitud al norte del ecuador...”. Vid. DEL CANTILLO, A.: *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la casa de Borbón. Desde el año de 1700 hasta el día*. Imprenta de Alegría y Charlain, Madrid, 1843, p. 666. A este tratado le siguieron el *Tratado de Lunéville de 9 de febrero de 1801* que, en su artículo 6, establece: “Le thalweg du Rhin sera désormais la limite entre la République française et l'Empire germanique” (Vid. SCHROETER, F.: “Le système de délimitation dans les fleuves internationaux”, *op. cit.*, p. 959), y el *Tratado General de Viena de 9 de junio de 1815*, donde su artículo 4 dispone: “El Thalweg del Vístula separará la Galitzia del territorio de la ciudad libre de Cracovia. Servirá también de frontera entre la Galitzia y la parte del antiguo ducado de Varsovia...”

navegación que puede suponer el método de la línea media, siendo el más frecuentemente utilizado en los ríos navegables¹³⁹ como, por ejemplo, en el río Uruguay en su tramo fronterizo entre Argentina y Brasil.¹⁴⁰ El *thalweg* es una palabra de origen alemán equivalente a “vaguada” en español, que indica el canal más profundo del río por donde navegan los barcos de mayor calado.¹⁴¹

En aquellos cursos de agua que contienen varios canales de navegación, la determinación del *thalweg* (canal principal) no ha sido una cuestión pacífica, siendo en muchas ocasiones el situado más o menos sobre el centro del curso de agua que permita una navegación más favorable, pero también puede ocurrir que dicho canal se encuentre muy próximo a una de las orillas, lo que daría lugar a un uso no equitativo del curso de agua entre los Estados ribereños. Así, para un curso de agua concreto, el *thalweg* será aquel canal que disponga expresamente el

(Vid. DEL CANTILLO, A.: *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio...*, op. cit., p. 750).

¹³⁹ Aunque en los ríos navegables el criterio generalmente seguido en la delimitación fronteriza es el del *thalweg*, puede ocurrir que se utilicen en un mismo río tanto este método como el de la línea media, tal y como ocurre en el río Uruguay al formar la frontera entre Argentina y Uruguay; así, conforme al artículo 1º del *Tratado de Límites entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina en el Río Uruguay, de 1961*, en el comienzo de la frontera en la punta sudoeste de la isla Brasileira hasta la zona del Ayuí, el límite seguirá la línea media del cauce actual de río, y desde el Ayuí hasta su desemboca en el Río de la Plata, el *thalweg*. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 635, p. 92.

¹⁴⁰ El *Tratado definitivo de delimitación fronteriza entre Argentina y Brasil*, firmado en Río de Janeiro el 6 de octubre de 1898, dispone en su artículo 1º: “La línea divisoria entre la República Argentina y el Brasil comienza en el río Uruguay frente de la boca del río Cuareim y sigue por el *thalweg* de aquel río hasta la boca del río Pepirí-Guazú...” Vid. GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. BIBLIOTECA DIGITAL DE TRATADOS: <<http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c&pg=20>> (última consulta: 12/06/2016).

¹⁴¹ Para el Tribunal Internacional de Justicia, en el *Asunto relativo a las islas de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibia)*, en su Sentencia del 13 de diciembre de 1999, el *thalweg* queda definido como la línea de las sondas más profundas del río: “...the boundary between the Republic of Botswana and the Republic of Namibia follows the line of deepest soundings in the northern channel of the Chobe River around Kasikili/Sedudu Island”. Vid. *Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment, I. C. J. Reports, 1999*, p. 1.108. Asimismo, en el *Acuerdo relativo a la demarcación de la frontera entre Colombia y Venezuela de 1928* (Canje de Notas de 17 de diciembre de 1928), en su artículo 2 estipula: “Los dos Gobiernos reconocen y definen, para todos los efectos del presente acuerdo, por vaguada la línea determinada por la serie no interrumpida de los sondeos más profundos...”. Vid. GOBIERNO DE VENEZUELA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. BIBLIOTECA VIRTUAL DE TRATADOS. Disponible en Internet: <<http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/VE-17-12-1928.PDF>> (última consulta: 12/05/2015). De lo anteriormente expuesto, se deduce como acepción más comúnmente utilizada de *thalweg*, la línea media del canal principal utilizado para la navegación.

correspondiente tratado fronterizo¹⁴² teniendo en cuenta su situación respecto a las orillas, profundidad, anchura, velocidad de la corriente y navegabilidad.

Como ventajas de este método de delimitación fronteriza, la de su relativa fácil identificación, así como la de permitir a ambos Estados ribereños el acceso a las zonas navegables del curso de agua. Los principales inconvenientes tienen lugar cuando el *thalweg* está situado próximo a una de las orillas, lo que lleva consigo una utilización no equitativa de las aguas para fines distintos de la navegación, o bien cuando el lecho del canal principal sufre importantes modificaciones, lo que obligaría a efectuar sondeos regulares de su profundidad y, en el caso de una importante disminución de su profundidad, llevaría a efectuar una nueva delimitación fronteriza.

Ha de tenerse en cuenta que el método empleado en la delimitación fronteriza fluvial será el que determine el correspondiente tratado de límites con arreglo a las circunstancias particulares del caso concreto, toda vez que no existe ninguna norma consuetudinaria general ni ningún principio general de Derecho internacional que determine un sistema de delimitación concreto a adoptar en un curso de agua internacional.¹⁴³ Los Estados ribereños del curso de agua, ante una cuestión de tanta importancia como es la delimitación de la frontera terrestre, no están dispuestos a cercenar su libertad de maniobra mediante el reconocimiento de una solución obligatoria, por lo que prefieren retener el mayor margen de maniobra posible que les permita negociar y alcanzar un acuerdo que tenga en cuenta los distintos intereses en presencia.

No obstante, la práctica general, aunque con muchísimas excepciones, suele ser la utilización de la línea media en los cursos de agua no navegables, y el *thalweg* en los navegables, y así lo contempla el *Tratado de Versalles de 1919*,¹⁴⁴ al igual que el Tribunal

¹⁴² Como ejemplo, en el anteriormente citado *Acuerdo relativo a la demarcación de la frontera entre Colombia y Venezuela de 1928*, el artículo 2 dispone: "...Donde el río se divide en brazos, la vaguada es la del brazo por el cual se navega con mayor facilidad en verano; y si existen dos que ofrezcan iguales condiciones de navegabilidad, se preferirá aquél cuyo gasto en volumen de agua sea más considerable".

¹⁴³ BARBERIS, J. A.: *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 1979, p. 59. Asimismo, RUIZ FABRI, H.: "Règles coutumières générales et droit international fluvial", *Annuaire français de Droit international*, Vol. 36, 1990, pp. 818-842; en concreto, pp. 830-831.

¹⁴⁴ El artículo 30 del *Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919* dispone: "En el caso de los límites que se definen por un canal de agua, los términos "curso" y "canales" que se utiliza en el presente Tratado significa: en el caso de los ríos no navegables, la línea media de la vía acuática o de su brazo

Internacional de Justicia en el *Asunto relativo a las islas de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibia)*.¹⁴⁵

ii) Métodos de delimitación de la frontera en los lagos

En lo que respecta a los lagos transfronterizos,¹⁴⁶ los métodos de delimitación fronteriza son similares a los empleados en los ríos, aunque la diversidad de las características geográficas reflejadas en una superficie irregular en la mayoría de ellos y, en su caso, la existencia de islas hace que cada delimitación constituya un caso particular, con la lógica inexistencia de reglas consuetudinarias, e influye en la frecuente utilización combinada de varios de los métodos existentes:

- 1) *Límite fronterizo en la orilla: Soberanía de un solo Estado sobre la totalidad del lago transfronterizo (frontera de costa seca)*. En algunos casos, excepcionales, a pesar de existir dos o más Estados ribereños de un mismo lago, solamente uno de ellos posee la soberanía absoluta sobre el mismo con exclusión de los demás, discurrendo el límite fronterizo por su orilla. Tal fue el caso de la laguna Merín, fronteriza entre Brasil y Uruguay, donde el *Tratado de Límites Brasil-Uruguay de 1851* otorgaba la soberanía absoluta de la misma a Brasil.¹⁴⁷

principal, y, en el caso de los ríos navegables, la línea media del canal principal de navegación...”. Texto del tratado disponible en Internet, en la BIBLIOTECA VIRTUAL DE LAS LETRAS DE HONDURAS (BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES): <<http://www.letrasdehonduras.com/obra/tratado-de-versalles/>> (última consulta: 12/06/2016).

¹⁴⁵ El párrafo 24 de la Sentencia emitida por el Tribunal Internacional de Justicia el 13 de diciembre de 1999 dispone: “...Treaties or conventions which define boundaries in watercourses nowadays usually refer to the thalweg as the boundary when the watercourse is navigable and to the median line between the two banks when it is not, although it cannot be said that practice has been fully consistent”. *Vid. Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment, I. C. J. Reports, 1999*, p. 1062.

¹⁴⁶ Para un estudio en detalle de las delimitaciones fronterizas lacustres, *Vid. CAFLISH, L.: “Règles générales du droit des cours d’eau internationaux”, op. cit., pp. 9-226; DIPLA, H.: “Le tracé de la frontière sur les lacs internationaux”, dans ZACKLIN, R. and CAFLISH, L. (Eds.): *The legal regime of international rivers and lakes, op. cit.*, pp. 247-306; y SCHROETER, F.: “La délimitation dans les lacs internationaux: essai d’une typologie”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 40, 1994, pp. 910-929.*

¹⁴⁷ El *Tratado de Límites Fronterizos entre Brasil y Uruguay*, firmado en Río de Janeiro el 12 de octubre de 1851, por el que se renunciaba a los límites legítimos establecidos entre España y Portugal en el *Tratado de San Ildefonso de 1777*, determinaba en el artículo 3 que la frontera rectificadora discurría por la margen occidental de la laguna Merín hasta la boca del río Yaguarón, añadiendo el artículo 4 que Brasil poseía, en exclusiva, el derecho de navegación en la laguna Merín. Dicho tratado fue sustituido por el *Tratado de 15 de mayo de 1852*, cuyo artículo 1 estipulaba: “De la desembocadura del arroyo Chuy, en el océano, subirá la línea divisoria por el mencionado arroyo, y de ahí pasará por la punta de San Miguel hasta encontrar la laguna Merín, y seguirá costearo su margen occidental hasta la boca del Yaguarón, conforme el *utis possidetis*”, con lo que consagra el régimen

Este método suele ser normalmente impuesto por la Parte más fuerte, originando que, cuando las circunstancias políticas lo permitan, se acuerde por los Estados concernidos otro tipo diferente de delimitación fronteriza, como así ocurrió con la laguna Merín, en que el *Tratado de Límites Brasil–Uruguay de 1909* divide la superficie de la laguna entre ambos Estados.¹⁴⁸ Como ejemplo persistente en la actualidad, el lago de Tiberiades, fronterizo entre Israel y Siria, que pertenece a Israel, incluyendo una franja de 10 metros de anchura en su delimitación con Siria.¹⁴⁹

- 2) *Límite fronterizo sobre una línea recta que atraviesa el lago*. Similar a la frontera en un río sucesivo, la determinación de la frontera viene definida por la línea recta que atraviesa el lago y que se conecta con los límites exteriores de las fronteras terrestres en cada una de las orillas acordadas por ambos Estados. Como ejemplo, el lago de Güija, fronterizo entre El Salvador y Guatemala.¹⁵⁰ Suele utilizarse en lagos que presentan un estrechamiento de su anchura en la zona por la que ha de

de *costa seca* para Uruguay respecto de la laguna Merín. Disponibles los textos de estos tratados en Internet: <<https://parlamento.gub.uy>> (última consulta: 20/06/2016).

¹⁴⁸ Con posterioridad a los *Tratados de Límites de 1851 y 1852*, el *Tratado de Límites Brasil–Uruguay. Modificación de fronteras en la Laguna Merín y el Río Yaguarón*, firmado en Río de Janeiro el 30 de octubre de 1909, divide la superficie de la laguna Merín entre ambos Estados según estipula su artículo 3: “...la nueva frontera atravesará longitudinalmente la laguna Merín hasta la altura de la Punta Rabotieso, en la margen uruguaya, por medio de una línea quebrada, definida por... “. Disponibles los textos de estos tratados en Internet: <<https://parlamento.gub.uy>> (última consulta: 20/06/2016).

¹⁴⁹ En el artículo 5 del *Acuerdo de Armisticio General de 20 de julio de 1949* firmado entre Israel y Siria se determina la línea de demarcación del armisticio, siendo precisada en el *Anexo I*, cuyo punto 22 estipula que la misma seguirá la ribera del lago de Tiberiades: “from MR 209.6- 239.0, southward along shoreline of Lake Tiberias to MR 206.3 - 234.8” (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 42, p. 342), retomando así la delimitación fronteriza establecida en la *Convención sobre ciertos puntos relativos a la atribución de mandatos para Siria, el Líbano, Palestina y Mesopotamia*, firmado en París el 23 de diciembre de 1920 entre Francia y Gran Bretaña como Potencias mandatarias de Palestina y Siria, y detallada por la Comisión de Delimitación en el *Canje de Notas comportando un Acuerdo concerniente al trazado de la frontera sirio-palestina entre el Mediterráneo y El Hammé*, efectuado en París el 7 de marzo de 1923, donde se estipula que el límite fronterizo establecido en la ribera norte del lago de Tiberiades incluirá una franja de diez metros desde la ribera del lago que quedará bajo soberanía de Palestina (LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 22, p. 363).

¹⁵⁰ *Tratado de Límites Territoriales entre El Salvador y Guatemala*, concluido en la ciudad de Guatemala el 9 de abril de 1938. Artículo 1: “Los límites territoriales entre El Salvador y Guatemala, han sido y son los siguientes: a)... desde allí, siguiendo hacia el Sur, por la orilla occidental de la península que de Norte a Sur se interna en el Lago de Güija, hasta llegar al extremo de esta península, o sea a su punto más austral; de aquí atravesando el Lago de Güija, en línea recta, hasta el punto más septentrional de la península llamada Tipa Afuera, que de Sur a Norte se interna en el mismo lago;...” Vid. LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 189, p. 275.

discurrir la frontera, y en los de reducidas dimensiones, que hace innecesario tener que recurrir a otro método de delimitación fronteriza.

- 3) *Límite fronterizo situado en la línea media.* Es el método más comúnmente utilizado, aunque su trazado puede resultar complicado en el caso de lagos con superficies muy irregulares, por lo que se puede hablar de dos clases de líneas medias: la *línea media geográfica*, en la que todos sus puntos son equidistantes de los puntos más próximos situadas en ambas orillas; y la *línea media convencional o aproximada*, la más empleada, que consiste en una línea quebrada compuesta por líneas rectas trazadas entre puntos equidistantes, tal y como ocurre en la laguna Merín, fronteriza entre Brasil y Uruguay.¹⁵¹ Son raros los casos en que un lago es delimitado en su totalidad por la línea media, por lo que generalmente se utiliza en combinación con otros métodos.
- 4) *Límite fronterizo situado en el thalweg.* Su utilización es poco frecuente, y sólo de manera parcial, como en el caso de la delimitación fronteriza de la laguna Merín, en que el *Tratado de Límites Brasil–Uruguay. Modificación de fronteras en la Laguna Merín y el Río Yaguarón*, de 1909, utiliza el *thalweg* como método de delimitación fronteriza únicamente en un tramo determinado.¹⁵²
- 5) *Límites geométricos y astronómicos.* En algunas ocasiones, las fronteras lacustres se trazan mediante líneas rectas, bien uniendo dos puntos dados por sus coordenadas (*límites geométricos*), bien siguiendo un paralelo o un meridiano de una determinada Latitud o Longitud (*límites astronómicos*), o por una combinación de ambos. Estos métodos suelen utilizarse, además, en aquellos

¹⁵¹ El artículo 3 del *Tratado de Límites Brasil–Uruguay. Modificación de fronteras en la Laguna Merín y el Río Yaguarón, de 1909*, contempla la utilización del método de la línea media en la laguna Merín: “...la nueva frontera atravesará longitudinalmente la laguna Merín hasta la altura de la Punta Rabotieso, en la margen uruguaya, por medio de una línea quebrada definida por tantas líneas rectas cuantas sean necesarias para conservar la distancia media entre los puntos principales de las dos márgenes,...”. Disponible el texto del tratado en Internet: <<https://parlamento.gub.uy>> (última consulta: 22/06/2016).

¹⁵² El artículo 3 del *Tratado de Límites Brasil–Uruguay. Modificación de fronteras en la Laguna Merín y el Río Yaguarón, de 1909*, contempla la utilización del método del *thalweg* en un determinado tramo del límite fronterizo de la laguna Merín: “...Desde la altura de la citada Punta Rabotieso, la línea divisoria se inclinará en dirección del Noroeste lo que sea necesario para pasar entre las islas llamadas del Tacuarí, dejando del lado del Brasil la isla más oriental y los dos islotes que a ella están juntos; y de ahí irá a alcanzar , en las proximidades de la isla Parobé, también situada en la margen uruguaya, el canal más hondo, continuando por él hasta enfrentar la punta Muniz, en la margen uruguaya, y la punta de los Latinos, o de Fanfa, en la margen brasileña...”.

casos en que hay más de dos Estados ribereños, como en el caso del lago Victoria, en el que confluyen las fronteras de Uganda, Tanzania y Kenia.¹⁵³

- 6) *Soberanía conjunta (condominio) sobre las aguas del lago*. Existen algunos casos en que, a pesar de estar delimitado el límite fronterizo del lago por alguno de los métodos existentes, sus aguas quedan sometidas a la soberanía conjunta de los Estados ribereños como sucede, por ejemplo, con el lago Titicaca, donde el *Convenio para el Estudio Económico Preliminar del Aprovechamiento de las Aguas del Lago Titicaca*, del 19 de febrero de 1957, corrobora en su artículo 1 el condominio indivisible y exclusivo que Bolivia y Perú ejercen sobre las aguas del lago Titicaca, tal y como se manifestó en la *Convención Preliminar para el estudio y uso de las aguas del Lago Titicaca*, del 30 de julio de 1955.¹⁵⁴

1.1.4. SITUACIONES PARTICULARES

Tanto en los ríos como en los lagos pueden existir islas, en cuyo caso la atribución de su soberanía a uno u otro Estado ribereño vendrá normalmente determinada por lo que disponga al respecto el correspondiente tratado de límites, pudiendo efectuarse con arreglo a uno de los siguientes métodos:¹⁵⁵

- 1) *Asignación de la soberanía de las islas a los Estados ribereños en función de la parte del curso de agua en que se encuentren*. En el caso de delimitación fronteriza utilizando el método del *thalweg*, las islas situadas a uno u otro lado de su eje pertenecerán al Estado que ejerce su soberanía sobre dicha parte del curso de agua.

Si el método de delimitación empleado es la línea media, si las islas quedan a uno u otro lado de la misma, el resultado es el mismo que con el *thalweg*, pero

¹⁵³ El *Tratado de Heligoland-Zanzíbar*, firmado en Berlín el 1 de julio de 1890, estipula la frontera sobre el lago Victoria en su artículo 1: “In East Africa, Germany's sphere of influence is demarcated thus: 1. Skirting the northern slope of the Kilimanjaro range, this line continues to the point on the eastern shore of Lake Victoria Nyanza that is intersected by the 1st degree of south latitude. It crosses the lake on this parallel and follows it to the border of the Congo Free State, where it terminates...”. Disponible en Internet: <<http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/eng/606Anglo-German%20Treaty110.pdf>> (última consulta: 22/06/2016).

¹⁵⁴ QUEROL. M.: “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”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 64, Santiago de Chile, 2003, p. 38.

¹⁵⁵ Para un estudio en detalle del régimen legal de las islas, *Vid. JAYEWARDENE, H. W.: The Regime of Island in International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1990.

si la línea media pasa por encima de una isla, las soluciones oscilan entre: *i*) no modificar la frontera, repartiendo la soberanía de la isla entre los dos Estados;¹⁵⁶ *ii*) modificar la frontera, de tal manera que esta haga las inflexiones necesarias para bordear la isla por uno de sus costados, con lo que la isla queda bajo la soberanía exclusiva y completa de uno solo de los dos Estados, normalmente aquel a quien corresponde la mayor superficie de la misma;¹⁵⁷ y *iii*) modificar la frontera, de manera que esta bordee la isla por ambos costados, con lo que estaríamos ante la constitución de un condominio,¹⁵⁸ es decir, de un territorio indiviso en que la soberanía es compartida por ambos Estados ribereños.

- 2) *Asignación de la soberanía de las islas a los Estados ribereños sin tener en cuenta el curso de agua.* La atribución de dicha soberanía queda directamente otorgada en el tratado de límites, con independencia de las características del curso de agua y del método de delimitación fronteriza fluvial empleada. Al aplicar este método, puede suceder que una determinada isla, situada en la parte del curso de agua sobre el que ejerce su soberanía un Estado ribereño, quede bajo la soberanía del otro Estado ribereño, lo que se conoce con el nombre de *islas enclavadas*, como es el caso, por ejemplo, de la isla de Martín García, que el *Tratado del Río de la*

¹⁵⁶ Es la solución adoptada en el *Acuerdo relativo a la frontera entre el territorio bajo mandato de África del Suroeste y Angola*, firmado entre la Unión Sudafricana y Portugal en Ciudad del Cabo el 22 de junio de 1926: “(6) Save as provided in Article seven below, where the middle line of the river, that is to say, the line lying equidistant from both banks, cuts an island situate in the river, such middle line shall constitute the boundary between the Territory and Angola”. *Vid.* LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 70, p. 310.

¹⁵⁷ Es el caso del *Tratado del río Uruguay de 1961*, cuyo artículo 1 dispone: “A) Desde la línea anteriormente mencionada que pasa por las proximidades de la punta Sudoeste de la isla Brasileira hasta la zona del Ayuí (perfil donde se construirá la presa de Salto Grande) el límite seguirá la línea media del cauce actual del río. Esta línea hará las inflexiones necesarias para dejar bajo jurisdicción argentina las siguientes islas e islotes: islote Correntino, isla Correntina...; y bajo jurisdicción uruguaya las siguientes islas e islotes: isla del Padre, isla Zapallo...”. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 635, p. 93.

¹⁵⁸ Como ejemplo de condominio, la Isla de los Faisanes, situada en la desembocadura del río Bidasoa, fronterizo entre España y Francia, en que el *Tratado de Límites de Bayona de 1856*, de 2 de diciembre de 1856 (Gaceta de Madrid 1704, de 4 de septiembre de 1857), dispone en su artículo 9: “Desde *Chapitelaco-arria* la línea de division entre ambas Monarquias bajará por el centro de la corriente principal del río *Vidasoa*, en baja marea, a entrar con él en la rada de *Higuer*, conservando su actual nacionalidad a las islas, y quedando la *de los Faisanes* comun para las dos naciones”. Asimismo, el artículo 27 estipula: “La *Isla de los Faisanes*, conocida tambien como *Isla de la Conferencia*, a la cual tantos recuerdos históricos comunes a ambas naciones se refieren, pertenecerá pro indiviso a la España y a la Francia...”.

Plata y de su Frente Marítimo de 1973 atribuye a Argentina, aunque está situada en el lado uruguayo de la frontera.¹⁵⁹

- 3) *Trazado de dos líneas fronterizas distintas: una para fijar el límite de la soberanía sobre las aguas, y otra diferente para las islas.* Este método ha sido utilizado, por ejemplo, por Argentina y Uruguay en el río Uruguay, donde el *Tratado de Límites del río Uruguay de 1961* dispone que el límite fronterizo que separa la soberanía de las aguas seguirá el eje del canal principal de navegación, mientras que, para determinar la soberanía de las islas, se optó por trazar una segunda línea, al oeste de la anterior, coincidente con el canal secundario (canal del Medio), repartiéndose las islas según su ubicación al oeste de esta segunda línea (islas argentinas situadas en aguas argentinas), o bien al este del canal (islas uruguayas enclavadas en aguas argentinas).¹⁶⁰

Otro ejemplo lo constituye la solución adoptada por Argentina y Paraguay en el río Paraná, donde el *Tratado de Límites de 1876* estipula que el *thalweg*

¹⁵⁹ El artículo 45 del *Tratado del Río de la Plata y de su Frente Marítimo de 1973* dispone: “La Isla Martín García será destinada exclusivamente a reserva natural para la conservación y preservación de la fauna y flora autóctonas, bajo jurisdicción de la República Argentina, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 63” (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1295, pp. 294-306). Inmediatamente al norte de la isla Martín García se encuentra la isla uruguaya Timoteo Domínguez que, en la década de 1980, la sedimentación de carácter aluvional provocó la unión natural de las mismas, delimitándose por *Acuerdo confiando a la Comisión Administrativa del Río de la Plata la delimitación de la frontera entre las islas Martín García y Timoteo Domínguez*, del 18 de junio de 1988 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1519, p. 125) la única frontera terrestre existente entre Argentina y Uruguay en la ahora isla Martín García - Timoteo Domínguez.

¹⁶⁰ El *Tratado de Límites del Río Uruguay de 1961*, firmado en Montevideo el 7 de abril de 1961, fue un acuerdo entre Argentina y Uruguay por el cual se resolvió la disputa limítrofe que mantenían ambos países respecto a las aguas e islas del río Uruguay. En concreto, el artículo 1º estipula: “El límite entre la República Oriental de Uruguay y la República Argentina en el Río Uruguay, desde una línea aproximadamente normal a las dos márgenes del Río que pase por las proximidades de la punta sud oeste de la isla Brasilera hasta el paralelo de Punta Gorda, estará fijada en la siguiente forma: [...], I) Desde el Ayuí hasta un punto situado en la zona de bifurcación de los canales de la Filomena y del Medio, el límite seguirá la línea que corre coincidentemente con el eje del Canal Principal de Navegación. II) Desde el punto situado en la zona de bifurcación de los canales de la Filomena y del Medio hasta un punto situado en la zona en que estos canales confluyen, el límite también se bifurcará en dos líneas: 1. Una línea correrá coincidentemente con el eje del Canal de la Filomena (Canal Principal de Navegación) y será el límite al solo efecto de la división de las aguas; quedando bajo la jurisdicción Argentina las aguas situadas al occidente de esta línea. 2. Otra línea correrá por el Canal del Medio y será el límite al solo efecto de la división de las islas, quedando bajo jurisdicción uruguaya y con libre y permanente acceso a las mismas, las islas situadas al oriente de ésta línea y bajo jurisdicción Argentina las islas situadas al occidente de ésta línea. III) Desde el punto en que confluyen los canales de la Filomena y del Medio hasta el paralelo de Punta Gorda las líneas se unirán nuevamente en una única línea limítrofe a todos los efectos, que correrá coincidentemente con el eje del Canal Principal de Navegación”. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 635, p. 92.

constituye la frontera entre ambos Estados, y la atribución de la soberanía de las islas se efectuará conforme a la línea media.¹⁶¹

También puede darse el caso de que un curso de agua se ramifique en varios brazos, lo que constituye un elemento más a tener en cuenta en el momento de la delimitación fronteriza, siendo la solución más frecuente la que toma como referencia el brazo más importante o principal, aunque no existe un criterio general unánime a la hora de afirmar cuál es, pues existen varias opciones para su posible determinación teniendo en cuenta tanto consideraciones históricas como científicas referidas al uso que hacen los Estados ribereños de tal curso de agua, por lo que pudiera ser el brazo más fácilmente navegable, el de mayor profundidad, el de mayor caudal de agua, o el más largo. En el caso de la frontera entre México y Estados Unidos, el artículo 2 del *Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y mantener el Río Grande/Bravo y Colorado como la frontera internacional entre México y Estados Unidos* establece como brazo principal el que tenga la mayor anchura promedio en su longitud.¹⁶²

¹⁶¹ El *Tratado de Límites entre Argentina y Paraguay*, firmado en Buenos Aires el 3 de febrero de 1876 dispone: “Art. 1°. La República del Paraguay se divide por la parte del Este y Sur de la República Argentina, por la mitad de la corriente del canal principal del Río Paraná desde su confluencia con el Río Paraguay, hasta encontrar por su margen izquierda los límites del Imperio del Brasil, perteneciendo la Isla de Apipé á la República Argentina, y la Isla de Yacyretá a la del Paraguay, como se declaró en el Tratado de 1856. Art. 2°. Por la parte del Oeste la República del Paraguay se divide de la República Argentina por la mitad de la corriente del canal principal del Río Paraguay desde su confluencia con el Río Paraná, quedando reconocido definitivamente como perteneciente a la República Argentina el territorio del Chaco hasta el canal principal del Río Pilcomayo, que desemboca en el Río Paraguay en... Art. 3°. Pertenece al dominio de la República Argentina la Isla del Atajo ó Cerrito. Las demás islas firmes ó anegadizas que se encuentran en uno u otro río, Paraná y Paraguay, pertenecen á la República Argentina o a la del Paraguay, según sea su situación más adyacente al territorio de una u otra República, con arreglo a los principios de Derecho Internacional que rigen esta materia. Los canales que existen entre dichas islas, inclusa la del Cerrito, son comunes para la navegación de ambos Estados”. Así, por ejemplo, la isla Entre Ríos (o isla Guazú) es una isla del río Paraná que constituye un enclave de Argentina en aguas pertenecientes a Paraguay. *Vid.* GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. BIBLIOTECA DIGITAL DE TRATADOS: <<http://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c&pg=12>> (última consulta: 24/06/2016).

¹⁶² En el *Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y mantener el Río Grande/Bravo y Colorado como la frontera internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, firmado en la Ciudad de México el 23 de noviembre de 1970, el apartado A) del artículo 2 estipula: “...el límite internacional entre México y Estados Unidos correrá por el centro del cauce ocupado por el escurrimiento normal, y en donde cualquiera de los ríos tenga dos o más cauces, por el centro del cauce que tenga la mayor anchura promedio en su longitud, para el escurrimiento normal, y en lo sucesivo este límite internacional determinará la soberanía de las tierras a uno y otro lado de él, independientemente de la soberanía previa que hayan tenido esas tierras”. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 830, p. 56.

Igualmente, la sentencia arbitral de la reina de Inglaterra en la *Controversia fronteriza entre Argentina y Chile de 1966*,¹⁶³ cuyo litigio consistía en determinar cuál de los dos brazos de un río formaba la frontera, estimaba que para el Tribunal existe un principio general según el cual cuando en un tratado de límites un tramo fronterizo se establece siguiendo el recorrido de un río y este posee varios brazos, si en el tratado no se especifica el brazo elegido, la frontera debe seguir el brazo principal, cuya determinación es de naturaleza geográfica referida a un momento concreto, y basada en factores de orden histórico y científico.¹⁶⁴

Como caso diferente a lo anteriormente expuesto, el río Guadiana, fronterizo entre España y Portugal, que en su último tramo en la desembocadura en el océano Atlántico presenta dos canales (*thalwegs*), determinando el *Acuerdo entre España y Portugal fijando la zona marítima del Guadiana*, de 1893, que la frontera la constituye la línea media existente entre ambos *thalwegs*.¹⁶⁵

Por último, uno de los principios en que se basa la delimitación de las fronteras es su intangibilidad, salvo acuerdo entre las Partes, materializada en la descripción precisa y detallada efectuada de todos los tramos fronterizos en el correspondiente tratado de límites, y el posterior amojonamiento, proporcionando la necesaria estabilidad de esta.

No obstante, en el caso de los cursos de agua puede suceder que sus cauces sufran alteraciones como consecuencia tanto de cambios bruscos e inesperados motivados por fenómenos naturales en forma de seísmos o inundaciones extraordinarias en que la fuerza de la corriente arrebatara parte de una margen para llevarla a la orilla opuesta (avulsión), como de cambios lentos e imperceptibles por acumulación de sedimentos en una de las orillas (aluvión), fenómeno muy común en buena parte de los ríos de América Latina, por lo que dicha circunstancia suele ser tenida en cuenta en la redacción de los tratados de

¹⁶³ UNITED NATIONS: *Reports of International Arbitral Awards. Argentine-Chile frontier case*, 9 December 1966, Vol. XVI, p. 109.

¹⁶⁴ *Ibidem.*, p. 177.

¹⁶⁵ El *Acuerdo entre España y Portugal fijando la zona marítima del Guadiana*, establecido mediante Canje de Notas efectuado en Lisboa el 27 de septiembre de 1893 (Gaceta de Madrid N.º 272, de 29 de septiembre de 1893), realiza la delimitación de la zona marítima del río Guadiana y fija la frontera en la línea mediana entre los dos *thalwegs* en los siguientes términos: “La dirección de la línea de boca del río Guadiana queda señalada por el farol de abajo de la isla Canela, en la orilla española, y el fuerte de San Antonio en la orilla portuguesa. Del centro de la boca del río sale la línea media que descende en dirección a la unión de los *thalwegs* de los dos canales [...]. Esta línea de demarcación podrá alterarse por mutuo acuerdo de los dos Gobiernos, siempre que la movilidad de los canales de la barra, lo reclame, a fin de que en todo tiempo ambos Países tengan aguas propias para navegar”.

límites latinoamericanos que afectan a cursos de agua con una importante actividad de aluvión; es decir, cuando un curso de agua constituye el límite entre dos Estados y se produce una alteración en su cauce, el límite fronterizo seguirá el antiguo o el nuevo cauce según cuál haya sido la voluntad de las Partes expresada en la norma jurídica que fija dicho límite.¹⁶⁶ En el caso de modificaciones artificiales del cauce, se estará a lo que disponga el correspondiente tratado bilateral.

En principio, podemos considerar que, conforme al principio de la intangibilidad de las fronteras, si se produce un cambio en el recorrido del curso de agua, la frontera debería permanecer inalterable en lo que dicho término representa en el texto del correspondiente tratado; así, si un límite fronterizo fluvial está delimitado por el *thalweg* o la línea mediana, si el curso de agua sufre una modificación en su trazado por avulsión o por aluvión, cambiaría la frontera en lo que respecta a su situación geográfica, pero seguiría siendo fiel a lo estipulado en el tratado.

Ante el dilema planteado de mantener la frontera en su posición geográfica inicial o bien modificarla, la práctica general suele ser la de permanecer inmóvil la frontera si la modificación del río es por avulsión, y seguir el cambio del curso de agua si lo es por aluvión, aunque este criterio no puede considerarse como una regla aplicable con carácter general,¹⁶⁷ es decir, no existen normas consuetudinarias al respecto.

Se dispone, por tanto, de tres posibles soluciones: *i*) estipular en el tratado que la frontera no sufrirá cambio alguno aunque el curso de agua altere su trazado;¹⁶⁸ *ii*)

¹⁶⁶ BARBERIS, J. A.: “Un precedente poco conocido sobre la aplicación del *uti possidetis* a un río limítrofe que cambia de curso”, *op. cit.*, p. 81.

¹⁶⁷ SALINAS ALCEGA, S.: “Derecho internacional de aguas”, en EMBID IRUJO, A. (Dir.): *Diccionario de Derecho de Aguas*, IUSTEL, Madrid, 2007, pp. 598-631; en concreto, p. 606.

¹⁶⁸ Como ejemplos, el artículo 2 del *Tratado de Límites Territoriales entre El Salvador y Guatemala de 1938*, estipula: “Cualquier cambio en los lechos de los ríos fronterizos no modificará la línea de frontera fijada al tiempo de la demarcación” (LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 189, p. 275). Igualmente, el *Convenio sobre la vaguada del río Catatumbo*, establecido mediante Canje de Notas del 24 de noviembre de 1938, dispone: “...Los Gobiernos de Venezuela y Colombia, deseosos de evitar los inconvenientes debidos a los cambios que han ocurrido y los que puedan ocurrir en el futuro en el curso de las aguas del Río Catatumbo, cuya vaguada constituye la frontera entre los dos países en ese sector, han convenido: 1. En que ningún cambio en el curso de las aguas del Río Catatumbo modificará la frontera establecida por la vaguada de dicho río. ..”. (GOBIERNO DE COLOMBIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Arreglo de Límites entre la República de Colombia y la República de los Estados Unidos de Venezuela*, Bogotá, p. 285. Disponible en Internet: <http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/documentos/arreglo_limites_colombia_venezuela2.pdf>, última consulta: 15/06/2016). Asimismo, los ríos Tinto y Motagua, donde el *Laudo del Tribunal Hughes de 23 de enero de 1933*, que dirimió el problema de fronteras entre Guatemala y Honduras, estipula que el límite fronterizo situado en la margen derecha de ambos ríos permanecerá inalterable aunque cambie el cauce de los ríos: “As thus described, the

modificar el trazado del límite fronterizo de tal manera que este siga el desplazamiento del curso de agua;¹⁶⁹ y *iii*) disponer que, en los casos de modificación brusca (avulsión), el límite internacional no sufra alteraciones, y en los casos de modificación gradual (aluvión), el límite seguirá el desplazamiento del cauce del río.¹⁷⁰ Como solución particular, podemos añadir aquellos casos en que, ante un curso de agua de carácter variable, si el mismo se desviara paulatina o bruscamente de su cauce demarcado, privando de una determinada superficie de terreno a uno de los Estados, el Estado perjudicado, con conocimiento del otro Estado ribereño, podrá proceder a encauzar el lecho y el curso de agua ya definido en el momento de la demarcación de la frontera, si así lo convinieran ambos Estados.¹⁷¹

boundary is established on the right banks of the Tinto and Motagua rivers at mean high water mark, and, in the event of changes in these streams in the course of time, whether due to accretion, erosion or avulsion, the boundary shall follow the mean high water mark upon the actual right banks of both rivers”. (UNITED NATIONS: *Reports of International Arbitral Awards, Honduras borders (Guatemala, Honduras)*, Vol. II, 2006, pp. 1307-1366; en concreto, p. 1365).

¹⁶⁹ Como ejemplo, los ríos fronterizos entre Brasil y Guayana Británica, donde el *Canje de Notas de 27 de octubre y 1 de noviembre de 1932, constitutivo de Acuerdo para la delimitación de los terrenos ribereños en la frontera entre Brasil y la Guayana Británica*, efectuado en Londres, estipula en el párrafo (i): “Without prejudice to the provisions relating to the sovereignty of islands contained in paragraph (iii), the boundary line at any particular time shall be the thalweg of the river wherever the thalweg may be situated at that time. It is understood that the water and not the river bed is to be the boundary...”. *Vid.* LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, vol. 177, p. 128.

¹⁷⁰ Esta fue la solución adoptada por México y Estados Unidos para su límite común en los ríos Grande y Colorado. La *Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América respecto de la línea divisoria entre los dos países en la parte que sigue el lecho del Río Grande y del Río Colorado (Tratado de la Línea Fija)*, firmada en Washington el 12 de noviembre de 1884, con el fin de evitar las dificultades que puedan ocurrir por los cambios del canal a que dichos ríos están sujetos por causa de fuerzas naturales, dispone: “Artículo I. La línea divisoria seguirá el centro del canal normal de los citados ríos, a pesar de las alteraciones en las riberas o en el curso de esos ríos, con tal que dichas alteraciones se efectúen por causas naturales como la corrosión lenta y gradual, y el depósito del aluvión, y no por el abandono del canal existente del río y la apertura de uno nuevo. Artículo II. Cualquier otro cambio ocasionado por la fuerza de la corriente, ya sea abriendo un nuevo canal, o en donde haya más de uno, haciendo más profundo otro canal, que no sea el que se marcó como parte de la línea divisoria al tiempo del reconocimiento hecho conforme a dicho tratado, no producirá alteración alguna en la línea divisoria tal como fue fijada por los reconocimientos de la Comisión Internacional de Límites de 1852, pero la línea fijada entonces seguirá siendo el centro del canal original, aun cuando éste llegare a secarse del todo, o a obstruirse por el aluvión...”. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 830, p. 58.

¹⁷¹ Tal es el caso expresado en el *Acuerdo por canje de notas entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Bolivia por el que se establece un régimen especial para el caso en que el límite internacional ya demarcado coincida con un curso de agua variable*, de 11 de septiembre de 1959, en el que convienen: “1. La República Argentina y la República de Bolivia, convienen en establecer un régimen especial para los casos en que el límite ya demarcado coincida con un curso de agua variable. 2. Si un curso de agua se desviara de su cauce demarcado abarcando, por tal motivo, una superficie del país vecino, el Gobierno del país perjudicado, con conocimiento del otro Gobierno, podrá proceder, por su cuenta, a encauzarlo al lecho y curso ya definido en el momento de la demarcación por los trabajos técnicos efectuados por la Comisión Mixta Demarcadora de Límites”. *Vid.* GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. BIBLIOTECA DIGITAL DE TRATADOS: <<http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php?consulta=si& modo=c&pg=8>> (última consulta: 28/06/2016).

Estas soluciones expuestas tienen un carácter estrictamente convencional, es decir, se aplican a casos concretos, y están directamente relacionadas con los intereses en juego respecto a los terrenos y al curso de agua: si los terrenos en litigio tienen una mayor importancia para las Partes que el curso de agua, como ocurrió en el caso de *El Chamizal*,¹⁷² donde el río divide en dos partes la ciudad fronteriza de El Paso, debería aplicarse una solución de frontera fija; pero si es el curso de agua el que tiene una mayor importancia para los ribereños que el terreno en disputa, ya sea por razones de navegación u otras, la frontera debería encontrarse siempre sobre el curso de agua, independientemente de la franja de terreno que pudiera perder una de las Partes.

1.2. La navegación fluvial

1.2.1. CONCEPTO DE NAVEGACIÓN FLUVIAL

Además de la utilización de los ríos para delimitar fronteras, tal y como se acaba de exponer, los cursos de agua navegables constituyen un vector que coadyuva al desarrollo y progreso de las distintas sociedades que se han ido sucediendo con el transcurso de los siglos, toda vez que los mismos permiten la comunicación y el comercio, actividades que pueden desarrollarse igualmente tanto por vía terrestre, por carretera o ferrocarril, como marítima, y también aérea a partir del siglo XX. Es de significar que el

¹⁷² El conflicto por los terrenos del Chamizal se remonta a mediados del siglo XIX, cuando el cauce del río Grande, entre 1852 y 1864, se desplaza lenta y gradualmente hacia el sur a causa de la erosión de su margen derecha, pero en 1864 y 1868 ocurrieron fuertes avenidas del río por lo cual estos terrenos sufrieron inundaciones y cambios repentinos muy considerables, con el resultado final de que la propiedad conocida como El Chamizal pasara de la margen derecha bajo la jurisdicción de México, a la margen izquierda del río, quedando bajo la jurisdicción *de facto* de los Estados Unidos. En 1884 se firmó el tratado conocido como el *Tratado de la Línea Fija*, que formalizaba el criterio de que el límite fronterizo no se vería afectado por los cambios ocurridos en el curso del río, excepto cuando lo sean por erosión lenta y gradual de una margen con depósito de aluvión en la otra. Los Estados Unidos inicialmente se negaron a reconocer la demanda del gobierno mexicano, que exigía la modificación de los límites entre ambos países y la restitución de los terrenos perdidos. El litigio fue puesto en 1910 en manos de una comisión conformada por representantes de México, Canadá y Estados Unidos, emitiendo un laudo el 15 de junio de 1911 (UNITED NATIONS: *The Chamizal Case (Mexico, United States), 15 June 1911, Reports of International Arbitral Awards*, Vol. XI, p. 309) en el que resuelve restituir parte de los terrenos a México, aunque Estados Unidos se negó a reconocer dicho laudo. El 29 de agosto de 1963 se firmó en México la *Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la solución del problema de El Chamizal* (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, vol. 505, p. 185), en vigor el 14 de enero de 1964, cuyo objeto era dar cumplimiento al laudo arbitral de 1911 y, considerando que no era conveniente que una porción de terreno estuviera separada del territorio nacional por el río, se estableció que se movería su cauce en el tramo Ciudad Juárez-El Paso de acuerdo con el plan de ingeniería recomendado en el *Acta 214 de la Comisión Internacional de Límites* (art. 1) de tal manera que el nuevo cauce suponga la transferencia de ciertas superficies de terreno entre ambos Estados (art. 2). En la Convención se especifica que el nuevo límite fronterizo seguirá la línea media del nuevo cauce del río, y los terrenos que quedaran al sur de dicha línea pertenecerían a México, y los del norte a Estados Unidos (art. 3).

transporte fluvial facilita a los países sin litoral el acceso al mar con fines de transporte y de comercio, y con ello el ejercicio de actividades comerciales a nivel mundial, teniendo en cuenta que las exportaciones comerciales son determinantes para la buena marcha de la economía de los países.

Tanto los reinos e imperios de la antigüedad como los actuales Estados se caracterizan por ser interdependientes, al no disponer en sus propios territorios de todos los recursos necesarios para su subsistencia y desarrollo, con lo que se favorecía el comercio internacional a fin de asegurarse la disponibilidad de aquellos recursos de los que carecían.

El comercio internacional se materializa en los medios de transporte empleados. Por descontado, no se cuestionaba la nacionalidad y propiedad de las caravanas terrestres, ni tampoco la de los barcos que surcaban los mares, sobre los que descansa el mayor volumen del tráfico comercial, pues procedían de ciudades y puertos extranjeros y, tras atravesar el mar (*res communis omnium*), arribaban al puerto de destino situado en otro Estado. Otra cosa distinta es el caso de la navegación fluvial en los ríos transfronterizos sucesivos, donde el comercio internacional se ha desarrollado desde la antigüedad bien pagando los comerciantes extranjeros el correspondiente peaje sobre sus barcos y mercaderías, bien utilizando, previo pago, los barcos pertenecientes al país por el que transcurre dicho tramo fluvial transfronterizo, siendo ese mismo comercio internacional el que ha influido en su evolución a la libertad de navegación fluvial.

La navegación fluvial comporta la existencia de un conjunto de normas que la regulan, dando origen al Derecho Fluvial Internacional, centrado en sus inicios en la necesidad de garantizar la libertad de navegación de los cursos de agua a través de una adecuada regulación jurídica internacional específica para cada curso de agua transfronterizo en función de sus propios antecedentes y realidades de carácter histórico, político y económico.

La libertad de navegación fluvial constituye un régimen que, aparte de consideraciones tanto de carácter estratégico para posibilitar la salida al mar a los Estados carentes de litoral¹⁷³ como de constituir una limitación al ejercicio de la soberanía por

¹⁷³ El derecho de acceso al mar y desde el mar y la libertad de tránsito está contemplado en el artículo 125 de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, aprobada en Montego Bay

parte de los Estados ribereños, tiene por objeto prioritario facilitar el comercio internacional¹⁷⁴ mediante la libertad para transportar personas y mercancías en los cursos de agua transfronterizos. Así, en el *Asunto Oscar Chinn*, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional estimó que la libertad de navegación comprende la libertad de movimiento de los buques en todo el curso navegable, de acceso a los puertos y utilización de sus almacenes y muelles, de carga y descarga de mercancías, y de transporte de pasajeros y mercancías.¹⁷⁵

La libre navegación y las operaciones relacionadas con la misma suponen su ejecución en un régimen de igualdad de trato¹⁷⁶ con respecto a los buques nacionales del curso de agua transfronterizo, lo que comporta el pago de derechos de navegación y tasas por los servicios prestados,¹⁷⁷ el libre acceso a los puertos¹⁷⁸ y el sometimiento a las leyes

el 10 de diciembre de 1982: “1. Los Estados sin litoral tendrán el derecho de acceso al mar y desde el mar para ejercer los derechos que se estipulan en esta Convención, incluidos los relacionados con la libertad de la alta mar y con el patrimonio común de la humanidad. Para este fin, los Estados sin litoral gozarán de libertad de tránsito a través del territorio de los Estados de tránsito por todos los medios de transporte. 2. Las condiciones y modalidades para el ejercicio de la libertad de tránsito serán convenidas entre los Estados sin litoral y los Estados de tránsito interesados mediante acuerdos bilaterales, subregionales o regionales. 3. Los Estados de tránsito, en el ejercicio de su plena soberanía sobre su territorio, tendrán derecho a tomar todas las medidas necesarias para asegurar que los derechos y facilidades estipulados en esta Parte para los Estados sin litoral no lesionen en forma alguna sus intereses legítimos”. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1834, pp. 415-416.

¹⁷⁴ La libertad de navegación es fruto de los intereses comerciales y coloniales de las antiguas Potencias europeas en otros continentes. El Tribunal Internacional de Justicia así lo afirmó en el *Asunto Kasikili/Sedudu Island*: “The Court notes that navigation appears to have been a factor in the choice of the contracting powers in delimiting their spheres of influence. The great rivers of Africa traditionally offered the colonial powers a highway penetrating deep into the African continent”. *Vid.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment”, *I. C. J. Reports*, 1999, p. 1072.

¹⁷⁵ El Tribunal Permanente Internacional de Justicia define la libertad de navegación de la siguiente manera: “According to the conception universally accepted, the freedom of navigation referred to by the Convention comprises freedom of movement for vessels, freedom to enter ports, and to make use of plant and docks, to load and unload goods and to transport goods and passengers”. *Vid.* PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE, “The Oscar Chinn Case, Judgment”, *PCIJ, Series A/B, No. 63* (1934), p. 83.

¹⁷⁶ La igualdad de trato es consustancial al principio de libertad de navegación. Supone tanto la prohibición de aplicar un trato diferenciado a los barcos debido a su nacionalidad o bandera, o del país de procedencia y/o de destino de las mercancías, como la prohibición de aplicar tarifas más favorables a otras vías o medios de transporte. En el *Asunto Oscar Chinn*, el Tribunal dictaminó que la única discriminación prohibida es la basada en la nacionalidad, que entrañaría un trato diferenciado para los individuos pertenecientes a diferentes grupos nacionales debido a su nacionalidad. *Vid.* PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE, “The Oscar Chinn Case, Judgment”, *op. cit.*, p. 87.

¹⁷⁷ Normalmente, la libre navegación fluvial presupone el pago de los servicios prestados al barco que la ejerce, tales como utilización de esclusas, remolque, pilotaje y uso del muelle portuario y/o de sus instalaciones. Asimismo, el Estado ribereño puede repercutir a los usuarios del curso de agua navegable los gastos originados por el mantenimiento y mejora de las instalaciones o de dragado y señalización.

¹⁷⁸ La libertad de navegación no existiría sin el libre acceso a los puertos. El Tribunal Permanente de Justicia Internacional ha precisado, en su *Opinión Consultiva del 8 de diciembre de 1927 sobre el*

y reglamentos nacionales del correspondiente Estado ribereño, en especial a las normas de policía fluvial. Como resulta lógico, la libertad de navegación fluvial, excepcionalmente, puede ser suspendida por un Estado ribereño en situaciones de conflicto armado o de extrema gravedad que amenacen el orden público.¹⁷⁹

Salvo estipulación en contrario, la libertad de navegación no comprende la navegación de cabotaje, consistente en el tráfico de pasajeros y mercancías entre puertos de un mismo Estado, generalmente reservada a los buques con pabellón del Estado ribereño.¹⁸⁰

Los beneficiarios de la libre navegación de un determinado curso de agua serán, normalmente, los Estados ribereños, aunque también pueden serlo otros Estados que sean Parte en un tratado sobre dicho curso de agua, o bien todos los Estados con carácter universal. Desde una aproximación extensiva, supone la libertad de navegación de todos los buques, cualquiera que sea su pabellón. Si aplicamos una visión restrictiva, podemos contemplar entonces tres variantes: la primera reconoce la libre navegación a los buques de todos los Estados ribereños; la segunda supone la libertad de navegación a los buques de los Estados Partes en un tratado; y la tercera, aplicable exclusivamente en América Latina, donde la libertad de navegación no solamente puede articularse mediante un

Asunto de Competencia de la Comisión Europea del Danubio, que la libertad de navegación abarca el derecho de entrada y salida en los puertos fluviales: "...freedom of navigation is incomplete unless shipping can actually reach the ports under the same conditions. The Commission's powers therefore extend to navigation into and out of the port, as well as through the port". *Vid.* PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE, "Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Galatz and Braila", *Collection of Advisory Opinions, PCIJ, Series B, No. 14 (1927)*, p. 65.

¹⁷⁹ En el *Laudo Arbitral de 1903 sobre el Asunto Faber (Alemania/Venezuela)*, Venezuela suspendió en 1900, 1901 y 1902 la navegación fluvial en los ríos Zuliá y Catatumbo por motivos de seguridad a causa de las infiltraciones de elementos revolucionarios procedentes de Colombia. Alemania reclamó alegando que el comerciante alemán George Faber había sido perjudicado por tales medidas. El árbitro Henry M. Duffield determinó que Venezuela tenía derecho a suspender el tráfico sobre estos ríos, cerrando sus puertos, al tener plena posesión de ellos y estar bajo su soberanía. *Vid.* UNITED NATIONS: *Reports of International Arbitral Awards, Faber Case, 1903*, Vol. X, 2006, p. 467.

¹⁸⁰ Muy frecuente en América del Sur. Como ejemplo, el artículo 2 de la *Convención de Navegación Fluvial entre la Confederación Argentina y Brasil*, suscrita en Paraná el 20 de noviembre de 1857 estipula: "La libertad de navegación concedida a todas las banderas. no se entiende respecto de los afluentes (salvas las estipulaciones especiales en contrario), ni de la que se haga de puerto a puerto de la misma Nación". *Vid.* GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. BIBLIOTECA DIGITAL DE LOS TRATADOS: <<http://tratados.cancilleria.gob.ar/>> (última consulta: 22/08/2016).

tratado,¹⁸¹ sino también a través de un acto unilateral del Estado ribereño por el que concede el derecho de libre navegación con carácter universal.¹⁸²

La libertad de navegación fluvial no constituye una práctica que se traduzca en un principio jurídico de carácter universal, ni una costumbre internacional que, como tal, gozaría de carácter vinculante, toda vez que su régimen ha sido distinto según el continente concernido. Así, la libertad de navegación, inicialmente reservada a los buques con pabellón de los Estados ribereños, se fue extendiendo a mediados del siglo XIX en el continente europeo a los buques mercantes pertenecientes a terceros Estados y, con la expansión colonial, a los continentes africano y asiático.

En América Latina, por el contrario, ha sido más restrictiva en beneficio de las embarcaciones de los Estados ribereños, admitiendo la libre navegación de buques de terceros Estados exclusivamente por medio de un tratado o bien mediante concesión efectuada unilateralmente por el Estado ribereño, toda vez que se considera que no existe un derecho a la libre navegación derivado de una costumbre internacional de obligado cumplimiento, por lo que esta rige solamente en el caso de que sea concedida. En definitiva, habrá que estar a lo estipulado en el tratado que regula un concreto curso de agua transfronterizo para saber cuál es el régimen de libertad de navegación aplicable.

Toda vez que la interpretación del contenido de la libertad de navegación puede llevar a conclusiones divergentes, la jurisprudencia internacional se ha pronunciado en diversas ocasiones adoptando soluciones no coincidentes al considerar en algunos casos la libertad de navegación de manera extensiva y, en otros, restrictivamente.

¹⁸¹ A destacar los realizados por Gran Bretaña que, tras la independencia de los países latinoamericanos, suscribió tratados de comercio y navegación con Colombia (18 de abril de 1825 y 16 de febrero de 1866); Confederación Argentina/Argentina (2 de febrero de 1825, 27 de agosto de 1828, 10 de julio de 1853), México (26 de diciembre de 1826 y 27 de noviembre de 1888), Confederación Bolivia/Perú/Paraguay (5 de junio de 1837), Bolivia (29 septiembre de 1840), Uruguay (26 de agosto de 1842), Guatemala (20 de febrero de 1849), Costa Rica (27 de noviembre de 1849), Perú (10 de abril de 1850), Ecuador (3 de mayo de 1851 y 18 de octubre de 1880), Paraguay (4 de marzo de 1853 y 16 de octubre de 1884), Nicaragua (11 de febrero de 1866), y Honduras (21 de enero de 1887). Vid. FAO: *Estudio Legislativo N.º 15: Repertorio Sistemático por Cuenca de Convenios, Declaraciones, Textos Legislativos y Jurisprudencia relativos a los Recursos Hídricos Internacionales*, Roma, 1978, pp. 30-133. Disponible en Internet: <<http://www.fao.org/docrep/012/ak452T/ak452T.pdf>> (última consulta: 24/08/2016).

¹⁸² Como ejemplos de acto unilateral, el *Decreto del Presidente de Uruguay del 10 de octubre de 1853*, declarando la libre navegación fluvial en todos los ríos para el comercio exterior; y el *Decreto del Emperador de Brasil de 7 de diciembre de 1866*, por el que se abre la navegación de los ríos Amazonas, Tocantina y San Francisco a los buques de todas las naciones. *Ibidem.*, pp. 67 y 87.

Como ejemplo de interpretación extensiva, la *Sentencia de 10 de septiembre de 1929* del Tribunal Permanente de Justicia Internacional sobre el *Asunto relativo a la jurisdicción territorial de la Comisión Internacional del Río Oder*,¹⁸³ en que el Tribunal declaraba que la formación del principio de libertad de navegación en los ríos internacionales era consecuencia de la preocupación por asegurar la salida al mar a los buques de los Estados ribereños situados aguas arriba, aunque ello no signifique la existencia de un derecho de paso a favor de los Estados aguas arriba, sino de una cierta comunidad de intereses de los Estados ribereños convertida en la base de una comunidad de Derecho cuya característica esencial es la perfecta igualdad de todos los Estados ribereños en el uso de todo el curso del río y la exclusión de todo privilegio en favor de un Estado ribereño con respecto a otros, por lo que si la comunidad de Derecho descansa sobre la existencia de una vía navegable que atraviesa o separa varios Estados, resulta evidente que esta comunidad se extiende a todo el recorrido navegable del río, no deteniéndose bajo ninguna circunstancia en la última frontera existente.¹⁸⁴

¹⁸³ PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE, “Case relating to the territorial jurisdiction of the International Commission of the River Oder”, *PCIJ, Collection of Judgments, Series A, No. 23*.

¹⁸⁴ En virtud del *Tratado de Paz de Versalles de 1919* (Vid. TRIEPEL, H.: *Nouveau Recueil Général des Traités, Continuation du Grand Recueil de G. Fr. de MARTENS*, Troisième Série, Tome XI, 2^o ed, Librairie Theodor Weicher, Leipzig, 1922, pp. 323-677), el artículo 331 declara al Oder río internacional en toda la parte navegable de su sistema fluvial que sirve naturalmente de acceso al mar a más de un Estado, con o sin transbordo de una embarcación a otra. Por el artículo 341, el Oder era puesto bajo la administración de una Comisión Internacional, compuesta por representantes de Polonia, Alemania, Gran Bretaña, Checoslovaquia, Francia, Dinamarca y Suecia, encargada de delimitar las secciones del río o de sus afluentes a los cuales debía aplicarse el régimen internacional. Las divergencias de opinión entre Polonia y otros miembros de la Comisión se manifestaron sobre la cuestión relativa al punto en el cual finalizaba la jurisdicción de la Comisión con respecto a los dos afluentes del Oder: el Netze (Notec) y el Warthe (Warta). En opinión de Polonia, la jurisdicción de la Comisión finalizaba en el punto donde cada río atraviesa la frontera polaca, mientras que los otros miembros de la Comisión consideraban que este límite debía ser determinado por el punto donde cada río deja de ser navegable, incluso si ese punto se sitúa en el interior del territorio polaco. Los Gobiernos representados en la Comisión Internacional del Oder concluyeron un Acuerdo Especial por el cual solicitaban al Tribunal una respuesta a las siguientes cuestiones: “¿La jurisdicción de la Comisión Internacional del Oder se extiende, de conformidad con los términos estipulados en el *Tratado de Versalles*, a las secciones de los afluentes del Oder, el Warthe (Warta) y Netze (Notec), situados en territorio polaco?, y, en caso afirmativo, ¿sobre qué principios de derecho deben fundarse para determinar los límites río arriba de la jurisdicción de la Comisión?”. El Tribunal fundamenta su decisión en el principio de “la comunidad de intereses” entre Estados ribereños de la siguiente manera: “...But when consideration is given to the manner in which States have regarded the concrete situations arising out of the fact that a single waterway traverses or separates the territory of more than one State, and the possibility of fulfilling the requirements of justice and the considerations of utility which this fact places in relief, it is at once seen that a solution of the problem has been sought not in the idea of a right of passage in favour of upstream States, but in that of a community of interest of riparian States. This community of interest in a navigable river becomes the basis of a common legal right, the essential features of which are the perfect equality of all riparian States in the user of the whole course of the river and the exclusion of any preferential privilege of any one riparian State in relation to the others. It is on this conception that international

Como ejemplo de interpretación restrictiva, en el *Asunto James H. McMahan (Estados Unidos) c. México*, la Comisión General de Reclamaciones argumentó que la libertad de navegación está limitada por los derechos de policía del Estado ribereño sobre el tramo transfronterizo sujeto a su soberanía.¹⁸⁵

1.2.2. EVOLUCIÓN DEL DERECHO FLUVIAL INTERNACIONAL

i) Antecedentes del Derecho Fluvial Internacional

La navegación fluvial lleva aparejada la existencia de un conjunto de normas que la regulan. Así, en el Imperio romano, tal y como se expuso en el Capítulo anterior, el *aqua profluens* o agua corriente era considerada *res communis omnium*, cosa común de todos, y también *res publicae*, al tratarse de una “cosa pública”, por lo que ningún río público podía ser objeto de apropiación, estableciéndose su uso a favor de todos los ciudadanos del Imperio para fines de navegación y pesca, lo que comprendía, en el caso de los ríos navegables, la protección de la libertad de su navegación y la prohibición de realizar actividades que de alguna manera pudieran perjudicar u obstaculizar la navegación en el mismo.¹⁸⁶

La caída del Imperio romano trajo consigo el comienzo de la Edad Media y la consiguiente privatización de las aguas al tener estas la consideración de *iura regalia*, con

river law, as laid down by the Act of the Congress of Vienna of June 9th, 1815, and applied or developed by subsequent conventions, is undoubtedly based...”. *Ibidem.*, p. 27.

¹⁸⁵ En su *Decisión de 30 de abril de 1929*, la Comisión argumenta que: “It appears that the reservation expressly made of the territorial rights of either Republic, within the limits which were established, covers the right of exercising the police power, in as much as it is one of the rights which the sovereign exercises over its territory. It is pertinent to recall at this point that the boundary or dividing line between both nations in reference to the Rio Grande, is the middle of this river, following the deepest channel, which signifies that up to this point, the two nations may exercise their full territorial rights. But if this alone were not sufficient, by studying the subject of navigation on international rivers, whether they be boundary lines between two or more territories, and empty into the sea, it is found that the tendency is to establish the principle of free navigation, provided it be always limited by the right of the riparian States to exercise police rights in that portion of the course which corresponds to them (...). What extension this right of exercise of the police power may have, as confronted with the principle of free navigation, is a matter as yet not defined by theory or precedent. It is reasonable to think, however, that the right of local jurisdiction shall not be exercised in such a manner as to render nugatory the innocent passage through the waters of the river, particularly if it be established by treaty...”. *Vid.* UNITED NATIONS. *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. 4, p. 490.

¹⁸⁶ La protección de la libertad de navegación en los ríos públicos y la prohibición de realizar actividades que de alguna forma pudieran entorpecer, perturbar o dificultar la navegación están contempladas en los interdictos de los Títulos XII al XV del Libro XLIII del *Digesto*: XII: *De fluminibus, ne quid in flumine publico ripave eius fiat, quo peius navigetur*; XIII: *Ne quid in flumine publico fiat, quod aliter aqua fluat, atque uti priore aestate fluxit*; XIV: *Ut in flumine publico navigare liceat*; XV: *De ripa munienda*

lo que en los Estados ribereños el rey y los señores feudales cobraban peajes a los comerciantes extranjeros sobre sus barcos y mercaderías por la utilización de los ríos navegables sometidos a su dominio.

Ya en la Edad Moderna fueron las razones económicas que fundamentaban los monopolios comerciales las que ponían trabas a la libre navegación fluvial de barcos de terceros Estados en determinados ríos, como es el caso del *Tratado de Münster de 30 de enero de 1648*, que puso fin a la Guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos, en el que se cierra el río Escalda al comercio¹⁸⁷ y se prohíbe “navegar y traficar en las Indias Occidentales en todos los puertos, lugares y plazas poseídas por una y otra parte”,¹⁸⁸ extremo igualmente contenido en el *Tratado de Amistad entre España y Gran Bretaña de 1670*,¹⁸⁹ aunque también este último contempla la posibilidad de conceder una

¹⁸⁷ El artículo 14 del *Tratado de Münster de 30 de enero de 1648* establece: “Los Ríos del Escalda, como también los Canales de Sas, Zuyn, y otras bocas de Mar que van a parar allí, se tendrán cerrados por parte de dichos Señores Estados”, lo que viene a significar que, para asegurarse tras su independencia los Países Bajos el monopolio del comercio en el Escalda, obligaron al Rey Felipe IV de España a introducir en el tratado un artículo por el que se privó a las provincias católicas que aún permanecían bajo dominación española de la facultad de usar como ribereñas el río Escalda (*Ibidem*, p. 322). Tras ser cedidas las provincias católicas al Emperador José II, las reclamaciones para la apertura a la navegación del Escalda no fructificaron, hasta el advenimiento de la Revolución Francesa de 1792 que introdujo el principio de libertad de navegación, reconocida posteriormente en el artículo 18 del *Tratado entre la República francesa y los Países Bajos* celebrado en La Haya el 16 de mayo de 1795: “La navigation du Rhin, de la Meuse, de l’Escaut, du Hondt, & de toutes leurs branches jusqu’à la mer, sera libre aux deux nations française & batave; les vaisseaux français & des Provinces-Unies y seront indistinctement reçus & aux mêmes conditions”. Vid. MARTENS, G. F. DE: *Recueil des principaux Traités d’Alliance, de Paix, de Trêve, de Neutralité, de commerce, de limites, conclus par les Puissances de l’Europe depuis 1761 jusqu’à présent, Tome VI*, Jean Cretien Dieterich, Gottingue, 1800, p. 535. Texto disponible en Internet: <https://books.google.es/books?id=JdQxAAAAIAAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false> (última consulta: 12/08/2016).

¹⁸⁸ El artículo 6 del anteriormente citado tratado dispone: “Y en cuanto a las Indias Occidentales, los súbditos, y habitantes de los Reynos, Provincias y Tierras de los dichos Señores Rey, y Estados respectivamente, se abstendrán de navegar, y traficar en todos los Puertos, Lugares y Plazas guarnecidas de Fuertes, Lonjas o Castillos, y en todas las demás poseídas por una u otra parte; es a saber, que los Súbditos de dicho Señor Rey no navegarán, ni traficarán en las ocupadas por los dichos Señores Estados, ni los Súbditos de dichos Señores Estados en las tenidas por dicho Señor Rey; y entre las Plazas tenidas por dichos Señores Estados serán comprendidas las que los Portugueses han ocupado en el Brasil a los dichos Señores Estados desde el año de 1641; como también todas las demás Plazas que poseen al presente, mientras las ocupen los dichos Portugueses, sin que el artículo antecedente pueda derogar el contenido de presente”. Vid. ABREU Y BERTODANO, J. A. DE: *Colección de los tratados de paz de España. Reinado de Felipe IV, Parte V*, Antonio Marin, Juan de Zuñiga y la Viuda de Peralta, Madrid, 1750, p. 318.

¹⁸⁹ El artículo 8 del *Tratado entre España y Gran Bretaña para restablecer la amistad y buena correspondencia en América*, ajustado en Madrid el 18 de julio de 1670, dispone en su artículo 8 la prohibición de comerciar y navegar en los lugares donde haya fortalezas y almacenes de mercaderías de la otra parte. Vid. CALVO, C.: *Colección completa de los Tratados de todos los Estados de la América Latina, desde 1493 hasta nuestros días, Tomo Primero*, Librería de A. Durand, París, 1862, pp. 169-170.

licencia general o especial, o algunos privilegios, para navegar y comerciar en las Indias Occidentales.¹⁹⁰

No obstante, la libertad de navegación con fines comerciales se iniciaría con el *Tratado de Viena de 1616*, celebrado entre Austria y el Imperio otomano.¹⁹¹ Fue a comienzos del siglo XVII cuando las necesidades sentidas por los Estados de gozar de una amplia libertad de navegación con fines comerciales fueron recogidas por el holandés HUGO GROCIO, quien, en su obra *De Iure Belli ac Pacis*, publicada en 1625, proclamó el derecho a la libertad de navegación fluvial, aseverando que no debían cobrarse derechos de tránsito o impuestos a los extranjeros sobre los bienes que atravesaban un Estado con destino a otro.¹⁹²

A partir de entonces, los Estados buscaron propiciar acuerdos que les permitieran la libre navegación fluvial con carácter recíproco, como, en lo que afecta a Portugal, el *Tratado de Paz y Comercio entre Gran Bretaña y Portugal de 1642*¹⁹³ y, respecto a

¹⁹⁰ El artículo 9 del citado tratado establece: “Y si, con el discurso del tiempo, alguno de los reyes tuviere por conveniente conceder alguna licencia general o especial, o algunos privilegios, a los súbditos del otro, para navegar y comerciar cualesquiera lugares del dominio de aquel que concediere las dichas licencias y privilegios; la dicha navegación y comercio se harán y mantendrán según y conforme a la forma, tenor y efecto de las permissiones o privilegios que se pudieren conceder; para cuya seguridad servirá el presente tratado y su ratificación”. *Ibidem.*, p. 170.

¹⁹¹ Para TECLAFF, el *Tratado de Viena de 1 de mayo de 1616*, concluido entre Austria y el Imperio otomano, es el tratado más antiguo conocido que otorgaba a los comerciantes de ambos Estados el derecho de libre navegación del río Danubio. *Vid.* TECLAFF, L. A.: *The River Basin in History and Law*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1967, pp. 58-62. No obstante, la FAO, en su *Estudio Legislativo N.º. 15: Repertorio Sistemático por Cuenca de Convenios, Declaraciones, Textos Legislativos y Jurisprudencia relativos a los Recursos Hídricos Internacionales*, Roma, 1978 (pp. 1 y 3), determina que los tratados más antiguos corresponden a los tratados sobre la libertad de navegación en los puertos otomanos de la cuenca del Danubio con Francia (1535) y con Gran Bretaña (1580). Disponible en Internet: <<http://www.fao.org/docrep/012/ak452T/ak452T.pdf>> (última consulta: 12/08/2016).

¹⁹² GROCIO, en su obra *De Iure Belli ac Pacis*, en el Libro II, Capítulo 2 (Los derechos generales de las cosas), apartados 12 y 13, proclama la libertad de navegación fluvial. *Vid.* GROTIUS, H.: *On the Law of War and Peace, translated from the original Latin De Iure Belli ac Pacis by CAMPBELL, A.C.*, Batoche Books, Kitchener, 2001, pp. 80-83. Disponible en Internet: <<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/grotius/Law2.pdf>> (última consulta: 14/08/2016).

¹⁹³ El *Tratado de Paz y Comercio entre Gran Bretaña y Portugal*, firmado en Londres el 29 de junio de 1642, dispone la libertad de comercio recíproca en su artículo 2: “Que entre os sobreditos Serenissimos Reis, e entre os vasallos, habitantes e subditos de cada um delles, haja e deva haver commercio livre tanto por mar, como por terra e agoas doces, em todos e cada um dos seus Reinos, Dominios e Ilhas, e nas outras terras... de sorte que sem um salvo-conducto ou outra licença geral ou especial, os subditos e vassallos de um e outro Rei, possam e tenham a facultade de ir, entrar, navegar, tanto por terra como por mar e agoas doces...”. *Vid.* FERREIRA BORGES DE CASTRO, J.: *Collecção dos tratados, convenções, contratos e actos publicos celebrados entre a coroa de Portugal e as mais potencias desde 1640 até ao presente*, Vol. 1, Imprensa Nacional, Lisboa, 1856, pp. 82-101. Disponible en Internet: <<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp .35112104564903;view=1up;seq=7>> (última consulta: 12/08/2016).

España, el anteriormente mencionado *Tratado de Münster de 1648*¹⁹⁴ y el *Tratado de Rijswijk de 1697*.¹⁹⁵ Como hito a destacar, la *Paz de Westfalia de 1648*, constituida por los *Tratados de Osnabrück*¹⁹⁶ y *de Münster*,¹⁹⁷ concluidos el 24 de octubre de 1648, en los que se restablece la libertad de comercio y de navegación fluvial en los términos existentes antes del comienzo de las Guerras entre el Sacro Imperio Romano Germánico con Suecia y Francia, respectivamente.

Durante el siglo XVIII se sucedieron los tratados, tanto de paz y amistad como de comercio, que permitían la libre navegación fluvial entre los Estados Partes.¹⁹⁸ A finales

¹⁹⁴ El artículo 12 del *Tratado de Münster de 30 de enero de 1648* estipula: “Y desde el día de la conclusión y ratificación de esta Paz hará el Rey cesar en el Rhin y el Mosa la cobranza de todos los Peajes...”. Vid. ABREU Y BERTODANO, J. A. DE: *Colección de los tratados de paz de España. Reinado de Felipe IV, Parte V, op. cit.*, p. 321. Asimismo, el artículo particular añadido el 4 de febrero de 1648 a dicho tratado tocante a la navegación y el comercio dispone: “Los Subditos, y Habitantes de las Provincias Unidas podrán navegar, y traficar con toda libertad, y seguridad en todos los Reynos, Estados, y Países, que están, o estuvieren en Amistad, o Neutralidad con el Estado de las Provincias Unidas; y no podrán ser turbados, ni inquietados en su navegación...Y recíprocamente tendrán los Subditos de dicho Señor Rey la misma libertad de navegación, y trafico, ...”. *Ibidem.*, pp. 362-364.

¹⁹⁵ El *Tratado de Rijswijk*, firmado el 20 de septiembre de 1697 en la ciudad holandesa de Rijswijk entre Francia, España, Inglaterra y las Provincias Unidas de los Países Bajos, contempla la recíproca libertad de navegación en su artículo 15: “Mediante esta Paz, y estrecha Amistad, podran los subditos de ambas Partes, cualesquiera que sean, guardando las leyes, usos y costumbres del Pais, ir, venir, estar, traficar, y bolver a los Países uno de otro, como buenos Comerciantes, y en la forma que les pareciere, así por Tierra, como por Mar, y otras aguas, tratar, y negociar entre sí, y serán sostenidos, y defendidos los Subditos del uno en el Pais del otro como los suyos propios, pagando a precio razonable los derechos en todos los lugares acostumbrados, y los demás que se impusieren por los dichos Reyes, o sus Sucesores”. Vid. ABREU Y BERTODANO, J. A. DE: *Colección de los tratados de paz de España. Reinado de Carlos II, Tomo XII, op. cit.*, pp. 449-450.

¹⁹⁶ El *Tratado de Osnabrück de 24 de octubre de 1648* firmado entre el Emperador Fernando III y la Reina Cristina de Suecia, y en el que también fue incluido el Rey Felipe IV de España, contempla en su artículo IX el restablecimiento de la libertad de comercio y de navegación existente antes de la Guerra entre ambas Potencias. Vid. ABREU Y BERTODANO, J. A. DE: *Colección de los tratados de paz de España. Reinado de Felipe IV, Parte V, op. cit.*, pp. 550-551.

¹⁹⁷ El *Tratado de Münster de 24 de octubre de 1648* firmado entre el Emperador Fernando III y el Rey Luis XIV de Francia, por el que se pone fin a la Guerra de los Treinta Años entre ambas Potencias, establece: “...De aquí en adelante será libre el comercio, y transporte de viveres por todas partes a los Habitantes de las dos Riberas del Rhin, y de las Provincias adyacentes, principalmente la navegación del Rhin: y no se permitirá a ninguna de las Partes impedir, detener, ni molestar con cualquier pretexto los Bajeles que pasaren, bajaren, o hubieren, salvo la visita, que se acostumbra a hacer de las mercaderías, ni tampoco se permitirá imponer en el Rhin nuevos e inusitados derechos, peajes, pasajes, dacios u otras exacciones semejantes; sino que ambas Partes se contentarán con los tributos, y dacios ordinarios, que se pagaban antes de estas Guerras bajo el Gobierno de los Príncipes de Austria...”. *Ibidem.*, p. 453.

¹⁹⁸ Como ejemplo, el *Tratado de comercio y amistad entre España y Gran Bretaña*, ajustado el 9 de diciembre de 1713 en el Congreso de Utrecht, cuyo artículo 4 estipula: “Entre el rey de España y el rey de la Gran Bretaña, como entre sus respectivos súbditos, pueblos y habitantes, así por mar como por tierra y otras aguas, en todos y cualesquiera de sus reinos... en donde antes de ahora acostumbró haber trato y comercio se concederá respectivamente libertad y facultad de negociar, hacer y ejercer toda suerte de tráfico; de tal suerte que sin despacho de salvoconducto u otra forma de licencia general o especial, los pueblos y súbditos de ambas partes puedan libremente viajar y navegar así por tierra como por mar y aguas dulces a los reinos, provincias, dominios, ciudades, puertos, ríos, canales bahías, distritos y otros parajes sujetos a cualquiera de los dos aliados...”. Vid. DEL

de dicho siglo ya existía una conciencia internacional a favor de la libertad de navegación fluvial, como la proclama expresada el 18 de marzo de 1792 por el entonces Secretario de Estado norteamericano THOMAS JEFFERSON: “...el juicio de la Humanidad condena la pretensión de un Estado río abajo de cerrar el río a la navegación del ribereño río arriba”,¹⁹⁹ que cristalizará con la Revolución Francesa (1789-1799), donde el *Decreto del Consejo Ejecutivo Provisional de 16 de noviembre de 1792*, además de declarar abierta la navegación de los ríos Escalda y Mosa,²⁰⁰ establece como principio la igualdad de derechos de navegación para los Estados ribereños de un mismo curso de agua transfronterizo:

“El curso de los ríos es de propiedad común e inalienable de todos los países bañados por sus aguas. Una nación no podría sin injusticia pretender tener el derecho de ocupar exclusivamente el curso de un río e impedir que los pueblos vecinos, que se encuentran en la parte alta de su curso, gocen de sus mismas ventajas. Un tal derecho no es otra cosa que el residuo de una servidumbre feudal o, al menos, un monopolio odioso que no ha podido ser constituido más que por la fuerza consentida por la impotencia”.²⁰¹

Este principio de libertad de navegación fue extendido por Francia al Rin y otros ríos europeos, como ocurrió en el *Tratado de la Haya de 1795*,²⁰² el *Tratado de Campo Formio de 1797*²⁰³ y, entre otros, la *Convención sobre concesión de derechos (octroi) de*

CANTILLO, A.: *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la casa de Borbón. Desde el año de 1700 hasta el día*, op. cit., pp. 128-129.

¹⁹⁹ Citada en PARDO SEGOVIA, F.: “Algunas aproximaciones al tema de la navegación fluvial internacional”, *Revista Agenda Internacional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Vol. 5, N.º. 11, 1998, pp. 167-184; en concreto, p. 169.

²⁰⁰ El Decreto dispone lo siguiente: “1) Que les gênes et les entraves que jusqu'a présent la navigation et le commerce ont souffertes tant sur l'Escaut que sur la Meuse sont directement contraires aux principes fondamentaux du droit naturel que tous les Français ont juré de maintenir...”. *Ibidem.*, p. 170.

²⁰¹ Citado por ABELLÁN HONRUBIA, V. en la obra de DÍEZ DE VELASCO, M.: *Manual de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, 18ª ed., Madrid, 2013, p. 585.

²⁰² Artículo 18 del *Tratado entre la República francesa y los Países Bajos* celebrado en La Haya el 16 de mayo de 1795: “La navigation du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut, du Hondt, & de toutes leurs branches jusqu'à la mer, sera libre aux deux nations française & batave; les vaisseaux français & des Provinces-Unies y seront indistinctement reçus & aux mêmes conditions”. *Vid.* MARTENS, G. F. DE: *Recueil des principaux Traités d'Alliance, de Paix, de Trêve, de Neutralité, de commerce, de limites, conclus par les Puissances de l'Europe depuis 1761 jusqu'à présent, Tome VI, op. cit.*, p. 535 (última consulta: 14/08/2016).

²⁰³ El artículo 2 secreto del *Tratado de Campo Formio*, concluido entre Francia y Austria el 17 de octubre de 1797, garantizaba la libre navegación francesa por los ríos Rin, Mosela y Mosa: “S. M. l'empereur roi d'Hongrie et de Bohême employera également ses bons offices lors de la pacification avec l'empire germanique: 1) Pour que la navigation du Rhin soit libre pour la république française et les états de l'empire situés sur la rive droite de ce fleuve (...); 2) Pour que le possesseur de la partie allemande opposée à l'embochure de la Mosselle ne puisse jamais ni sous aucun pretexte que

navegación del Rin de 1804,²⁰⁴ el primer tratado europeo dedicado íntegramente a reglamentar un río transfronterizo, como también fue el *Tratado de Paz de París de 1814* el primero que aseguró la libertad de navegación e igualdad de trato en el Rin, no solo a embarcaciones de los Estados ribereños, sino también a las de cualquier pabellón.²⁰⁵

ii) *El Derecho Fluvial Internacional*

Lo hasta ahora expuesto constituye los antecedentes del Derecho Fluvial Internacional, pues verdaderamente su nacimiento²⁰⁶ tiene lugar en el *Acta Final del Congreso de Viena de 1815*, donde quedó garantizada la libertad de navegación fluvial,²⁰⁷ se definieron los ríos internacionales y los rasgos generales de su regulación jurídica, y se institucionalizó el sistema de Comisiones fluviales. Así, en su artículo 108 establece:

ce soit, s'opposer à la libre navigation et sortie des bateaux, barques ou autres bâtiments hors de l'embochure de cette rivière ; 3) Pour que la république française ait la libre navigation de la Meuse et que les péages et autres droits qui pourroient se trouver établis depuis Verrloo jusqu'à son entrée dans le territoire batave soient supprimés". Vid. MARTENS, G. F. DE: *Recueil des principaux Traités d'Alliance, de Paix, de Trêve, de Neutralité, de commerce, de limites, conclus par les Puissances de l'Europe depuis 1761 jusqu'à présent, Tome VI, op. cit.*, pp. 427-428.

²⁰⁴ La *Convención sobre concesión de derechos (octroi) de la navegación del Rin entre Francia y Alemania*, concluida en París el 15 de agosto de 1804, reglamentó la utilización y unificó los diferentes derechos de peaje existentes sobre el Rin, y se crea por primera vez una administración general centralizada del derecho de navegación con competencias sobre policía fluvial y otras. Vid. MARTENS, G. F. DE: *Recueil des principaux Traités d'Alliance, de Paix, de Trêve, de Neutralité, de commerce, de limites, conclus par les Puissances de l'Europe depuis 1761 jusqu'à présent, Tome VIII, Librairie de Dieterich, Göttingue, 1835*, pp. 261-307. Disponible en Internet: <<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=ucm.5324894623;view=1up;seq=263;size=75>> (última consulta: 14/08/2016).

²⁰⁵ El *Tratado de Paz de París*, firmado el 30 de mayo de 1814 entre Francia y las Potencias aliadas, en su artículo 5 estipula: "La navegación del Rin desde el punto en que este río es navegable hasta el mar y recíprocamente, será libre en manera que no pueda ser prohibida a nadie, y en el próximo congreso se tratará de los principios, según los cuales se podrán arreglar los derechos que deban imponerse por los estados ribereños, del modo que sea mas igual y favorable al comercio de todas las naciones. Igualmente se examinará y decidirá en el próximo congreso el modo con que, para facilitar las comunicaciones entre los pueblos, y hacerlos menos extraños unos a otros, la anterior disposición podrá extenderse también a todos los demás ríos que en su curso navegable separan ó atraviesan diferentes estados". Vid. DEL CANTILLO, A.: *Tratados, ... op. cit.*, pp. 734-741.

²⁰⁶ En su Sentencia de 10 de septiembre de 1929 sobre el *Asunto relativo a la Jurisdicción Territorial de la Comisión Internacional del Oder*, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, a la hora de interpretar el artículo 331 del *Tratado de Versalles de 1919*, hace referencia al Derecho Fluvial Internacional y lo define como el derecho establecido por el *Acta del Congreso de Viena del 9 de junio de 1815* y aplicado o desarrollado por las convenciones ulteriores. La idea fundamental que se encuentra en la base de este Derecho Fluvial Internacional es la libertad de navegación. Vid. PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. "Case relating to the territorial jurisdiction of the International Commission of the River Oder", *PCIJ, Collection of Judgments, Series A, No. 23*, 1929, p. 27

²⁰⁷ El *Acta Final del Congreso de Viena del 9 de junio de 1815* trata, en sus artículos 108 a 117 (a. i.), aspectos relacionados con la navegación de los ríos internacionales. Asimismo, contiene Reglamentos para la libre navegación de los ríos: Reglamento relativo a la libre navegación del Rin (artículos 1º al 32º), y el relativo a la libre navegación del Neckar, Mein, Mosela, Meuse y Escalda (artículos 1º al 7º). Fuente: DEL CANTILLO, A. *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio, op. cit.*, pp. 745-783.

“Las Potencias cuyos Estados se hallan separados o atravesados por un mismo río navegable, se obligan a arreglar de común acuerdo todo lo relativo a la navegación de tal río. Nombrarán al efecto comisarios...”; y en el artículo 109: “La navegación por todo el curso de los ríos indicados en el precedente artículo desde el punto en que cada uno empiece a ser navegable hasta su embocadura, será enteramente libre, y no se podrá estorbar a nadie en lo relativo al tráfico...”.

Por tanto, es en este Congreso donde se consagró la libertad de navegación de los ríos internacionales a favor de las embarcaciones de todos los Estados ribereños, a todo lo largo del curso del río, desde el punto en el que se convierte en navegable hasta su desembocadura. Además, se estableció la regulación jurídica de los ríos Rin, Neckar, Mein, Mosela, Mosa y Escalda a través de Reglamentos unidos al *Acta*. Asimismo, se creó la *Comisión Central para la Navegación del Rin*, encargada de velar por el cumplimiento del Reglamento para la libre navegación del río en cuestión y de formar una Autoridad encargada de la comunicación entre los Estados ribereños en asuntos relacionados con la navegación.²⁰⁸

En este marco se definió el “río internacional” como “aquel que en su curso navegable separa o atraviesa diferentes Estados”, y el principio aplicable era el de la libre navegación comercial. Prácticamente, el objeto de la regulación comprendía únicamente las aguas superficiales del río, en una visión lineal del mismo y con un concepto jurídico-político semejante a la noción de frontera, teniéndolo como mero conducto de comunicación y regulando la navegación como única actividad en lo que respecta a su uso y aprovechamiento.²⁰⁹

La libertad de navegación y demás disposiciones contenidas en el *Acta Final del Congreso de Viena de 1815* fueron extendiéndose por toda Europa, al igual que en el continente africano como consecuencia de la expansión colonial, sirviendo de base para delimitar los regímenes convencionales de determinados cursos de agua europeos y africanos.²¹⁰ Igualmente, sirvió de referencia a los estudios realizados por los Institutos

²⁰⁸ En el *Acta Final del Congreso de Viena*, el *Reglamento relativo a la navegación del Rin*, dispone en su artículo 10 la creación de la *Comisión Central para la Navegación del Rin*, considerada como la Organización de cooperación internacional más antigua del mundo.

²⁰⁹ JUSTE RUIZ, J., CASTILLO DAUDI, M. y BOU FRANCH, V.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Ed. Tirant lo Blanch, 2ª ed, Valencia, 2011. p. 301.

²¹⁰ Como ejemplos, los ríos Elba (*Actas de Dresde de 1821 y 1844, Tratado de Londres de 1841, Tratado de Hamburgo de 1863, Tratado de Dresde de 1922*), Mosa (*Tratados de Londres de 1831 y*

científicos, como es el caso del *Institut de Droit International* (IDI)²¹¹ que, en la Sesión celebrada en París en 1934, aprobó un *Reglamento para la navegación de los ríos internacionales*.²¹²

Posteriormente, tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, la libre navegación y transporte en los ríos europeos internacionales y la igualdad de trato, restringida durante el conflicto bélico, quedó definitivamente garantizada en el *Tratado de Paz de Versalles de 1919*²¹³ que, además, declaró internacionales los ríos Elba, Oder, Niemen y Danubio,²¹⁴ colocándose cada uno de ellos bajo la administración de una Comisión internacional.²¹⁵ El Tratado consideraba como “río internacional” a “toda vía navegable que proporciona acceso natural al mar a más de un Estado, y a los canales laterales y otras vías acuáticas artificiales que se construyan para mejorar las vías

1841, y de *La Haya de 1863*), Escalda (*Tratados de Londres de 1831 y 1851*), Danubio (*Tratado de Adrianópolis de 1829, Convención de San Petersburgo de 1840, Tratado de París de 1856, de Galatz en 1870 y 1881, de Londres en 1871, de Berlín en 1878, de Bucarest en 1918, de París en 1921, de Sofía en 1963*), y Rin (*Convención de Maguncia de 1831, Acta General de Mannheim de 1868*,). En el continente africano, entre otros, el Congo (*Acta General de Berlín de 1885, Convención de Saint Germain en Laye de 1919*), Níger (*Acta General de Berlín de 1885, Convención de Niamey de 1963*). Fuente: FAO. *Estudio Legislativo N.º 15. Repertorio Sistemático por Cuenca de Convenios, Declaraciones, Textos Legislativos y Jurisprudencia Relativos a los Recursos Hídricos Internacionales*, op. cit.

²¹¹ El *Institut de Droit International* (IDI) fue fundado en Gante el 8 de septiembre de 1873 por once juristas de reconocido prestigio con la finalidad de crear una institución independiente que trabajase en la promoción y desarrollo del Derecho internacional. De acuerdo con el artículo 1 de sus *Estatutos*, se configura como una asociación exclusivamente científica y sin carácter oficial que tiene como principal propósito promover el progreso del Derecho internacional a través de distintos cauces, entre otros: formulando principios generales, colaborando en la codificación del Derecho internacional, contribuyendo a la solución de casos jurídicos especialmente problemáticos o buscando, dentro de sus límites, el mantenimiento de la paz. Página Web de la IDI: <<http://justitiaetpace.org/>>.

²¹² En la Sesión celebrada en París el 18 de octubre de 1934, el IDI aprobó una Resolución titulada *Règlement pour la navigation des fleuves internationaux*, como continuación de la Resolución adoptada en Heidelberg el 9 de septiembre de 1887 bajo el título *Projet de règlement international de navigation fluviale*, en la línea de las disposiciones contenidas en el *Acta Final del Congreso de Viena de 1815*.

²¹³ El *Tratado de Paz de Versalles*, concluido el 28 de junio de 1919, establece en su artículo 327 la libertad de navegación e igualdad de trato de los buques de las Potencias Aliadas y Asociadas en territorio alemán, aunque el artículo 356 efectúa una matización respecto al Rin al disponer que los buques de todas las naciones tendrán los mismos derechos y privilegios que los que se conceden a los buques pertenecientes a la navegación en el Rin. Vid. TRIEPEL, H.: *Nouveau Recueil Général des Traités, Continuation du Grand Recueil de G. Fr. de MARTENS*, op. cit., pp. 323-677; en concreto, pp. 606-608 y 621-622. Disponible en Internet: <<https://archive.org/stream/recueilgendetroit11mart#page/606/mode/2up>> (última consulta: 26/08/2016).

²¹⁴ Artículo 331 del Tratado. En dichos ríos internacionalizados, el artículo 332 dispone la igualdad de trato para los ciudadanos, la propiedad y los buques de todas las Potencias Aliadas y Asociadas. *Ibidem.*, p. 610.

²¹⁵ Artículos 340 (Elba), 341 (Oder), y 342 (Niemen). En lo que respecta al Danubio, el artículo 346 estipula que la Comisión Europea del Danubio reasumirá las facultades que poseía antes de la guerra. La creación de las Comisiones no supuso que los ríos se situaran fuera del ámbito de la soberanía territorial de los Estados ribereños, sino que en dichas aguas las personas, buques mercantes y bienes de cualquier Estado serían tratados en condiciones de igualdad. *Ibidem.*, pp. 615-617.

navegables de la red o para conectar dos tramos naturales de un mismo río”.²¹⁶ Asimismo, se efectuó la previsión²¹⁷ de elaboración de una Convención general por las Potencias Aliadas y Asociadas bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones aplicable a las vías navegables a las que dicha Convención reconozca su carácter internacional.

En 1921, con la intención de codificar internacionalmente la libertad de navegación y establecer Comisiones conjuntas para la gestión de los ríos internacionales, convocada por la Sociedad de Naciones, se celebró en Barcelona la *I Conferencia Internacional de Comunicaciones y Tránsito*, a la que asistieron 42 Estados. En la misma se aprobó, entre otros,²¹⁸ un *Estatuto sobre el Régimen de las Vías Navegables de Interés Internacional* donde se produce una evolución desde el concepto de “ríos internacionales” establecido en el *Congreso de Viena de 1815* y ampliado posteriormente en el *Tratado de Versalles de 1919*, a “vías navegables de interés internacional”, incluyendo en dicha definición no solo las vías acuáticas navegables que, en su curso hacia el mar, atraviesan o separan varios Estados, sino también “toda parte naturalmente navegable de otra vía acuática que una un río internacional con el mar y las vías de aguas naturales o artificiales que se sometan a un régimen de internacionalización”.²¹⁹

El Estatuto contempla la libertad de navegación exclusivamente para los buques pertenecientes a los Estados Partes, aunque no aplicable al cabotaje y buques de guerra, y la igualdad de trato.²²⁰ Este intento de codificación tuvo poco éxito, dado que únicamente 20 Estados (Chile, en Latinoamérica), ratificaron los acuerdos firmados en Barcelona. Una parte del escaso éxito del Estatuto para la adquisición de aceptación universal fue que no se combinaron las diferentes aproximaciones al principio de libertad de navegación que habían emergido en distintos continentes en un documento universal.²²¹

²¹⁶ Artículo 331 del Tratado. *Ibidem.*, p. 610.

²¹⁷ Artículo 338 del Tratado. *Ibidem.*, pp. 613-614.

²¹⁸ En la *Conferencia Internacional de Comunicaciones y Tránsito* se suscribieron varios instrumentos internacionales que han pasado a ser parte integrante del Derecho Fluvial Internacional: *Convención y Estatuto sobre Libertad de Tránsito*, *Convención y Estatuto sobre el Régimen de las Vías Navegables de Interés Internacional*, *Protocolo Adicional al Convenio sobre el Régimen de las Vías Navegables de Interés Internacional*, y *Declaración relativa al reconocimiento del derecho del pabellón a los Estados desprovistos de litoral marítimo*, todos ellos suscritos en Barcelona el 20 de abril de 1921. Vid. LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. VII, p. 11.

²¹⁹ Artículo 1 del *Estatuto*. *Ibidem.*, p. 51.

²²⁰ Artículos 3 y 4 del *Estatuto*. *Ibidem.*, pp. 52-53.

²²¹ RUIZ-FABRI, H.: “Règles coutumières générales et droit international fluvial“, *op. cit.*, p. 832.

Tras la *Conferencia de Barcelona de 1921*, la interpretación liberal del principio de libertad de navegación y su significado de apertura de las vías navegables europeas a todas las naciones no tuvo una continuidad que quedara materializada en acuerdos posteriores. El advenimiento de regímenes autoritarios en Europa en la década de 1930, con la denuncia unilateral efectuada por el Gobierno nacionalsocialista alemán en 1936 del régimen internacional de los ríos que atravesaban su territorio, y el posterior inicio de la Guerra Fría tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, supuso el debilitamiento de dicho principio.

Así, la *Convención relativa al régimen de navegación del Danubio de 1948*²²² restringió la libertad de navegación en el mismo para favorecer a los buques con pabellón de los Estados ribereños danubianos de Europa del Este, especialmente en lo referido al cabotaje y al uso de puertos y demás facilidades, lo que fue contestado por los Estados ribereños del Rin adoptando idénticas medidas restrictivas para los barcos de los Estados de Europa del Este.²²³ El final de la Guerra Fría trajo consigo la finalización de estas restricciones, reconociéndose en Europa el derecho a la libertad de navegación a los barcos de todos los Estados ribereños.

El proceso de descolonización impulsado por la Organización de las Naciones Unidas tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial se tradujo en la independencia de diversos países, principalmente africanos y asiáticos, donde el régimen de navegación de sus ríos es muy diferente al de los cursos de agua transfronterizos europeos, siendo habitual en los tratados que los regulan que la libre navegación e igualdad de trato quede limitada a los buques mercantes con pabellón de los Estados Partes que, en muchos casos, no comprende a todos los Estados ribereños. Así, en el continente africano, la *Convención relativa al Estatuto del Río Senegal de 1972*²²⁴ contempla la libre navegación exclusivamente a los Estados ribereños del tramo navegable (Mali, Mauritania y Senegal); y en el continente asiático, el *Acuerdo sobre la Cooperación para el Desarrollo*

²²² UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 33, pp. 196-225.

²²³ La *Convención para la navegación del Rin de 1868*, en su revisión del 20 de noviembre de 1963 y posterior adición de 7 protocolos, adoptó medidas restrictivas para los buques de Europa del Este. El texto revisado de la Convención y sus Protocolos se encuentra disponible en la página Web de la Comisión Central para la Navegación del Rin: <http://www.ccr-zkr.org/files/conventions/convrev_e.pdf> (última consulta: 28/08/2016).

²²⁴ Artículo 6 de la *Convención relativa al Estatuto del Río Senegal*, firmada en Nouakchott el 11 de marzo de 1972. Vid. UNITED NATIONS: *Treaties concerning the utilization of international water courses for other purposes than navigation. Africa. Natural Resources/Water Series No. 13*, Department of Technical Co-operation for Development, New York, 1984, p. 18.

*Sostenible de la Cuenca del Río Mekong de 1995*²²⁵ lo aplica exclusivamente a Laos, Tailandia, Camboya y Vietnam, sin que sean Estados Partes en el mismo China y Birmania (Myanmar), a su vez Estados ribereños del Mekong.

iii) Particularismos del Derecho Fluvial Internacional en el continente americano

La libertad de navegación fluvial siempre fue entendida y reivindicada en América de forma diferente al resto de continentes en razón de sus peculiaridades de carácter tanto geográficas como sociales, políticas y económicas aunque, sobre todo, lo ha sido por cuestiones de seguridad. Ello se debe a la circunstancia de que los principales ríos internacionales atraviesan extensas zonas despobladas y de difícil acceso por tierra donde los Estados presentaban graves carencias de control del territorio. Así, la libertad de navegación implicaba una importante preocupación ante el temor de su aprovechamiento para infiltraciones en su territorio de personas y buques extranjeros constitutivas de amenazas para su seguridad.

En el continente americano ha sido una constante basada en la práctica diplomática y convencional de los siglos XIX y XX la admisión de la libre navegación a las embarcaciones de todos los Estados ribereños. Así, en América del Norte, Canadá y Estados Unidos han firmado diversos acuerdos sobre sus cursos de agua transfronterizos donde, sin excepción, contemplan la libre navegación para ambos Estados ribereños.²²⁶ A su vez, en América Latina la libre navegación,²²⁷ como ya se expuso anteriormente, se

²²⁵ Artículo 9 del *Acuerdo sobre la Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Mekong*, concluido en Chiang Rai (Tailandia), el 5 de abril de 1995. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2069, p. 3.

²²⁶ Ya en el *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación* concluido en Jay el 19 de noviembre de 1794 se contemplaba la libre navegación en el río San Lorenzo y los Grandes Lagos, al que siguieron, entre otros, los *Tratados de Washington* del 9 de agosto de 1842, del 5 de junio de 1854, del 8 de mayo de 1871, y del 11 de enero de 1909, y otros posteriores efectuados mediante Canje de Notas. Vid. FAO: *Estudio Legislativo N.º 15, op. cit.*; y OREGON STATE UNIVERSITY: *Atlas of International Freshwater Agreements*. Disponible en Internet: <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/atlas/>> (última consulta: 28/08/2016).

²²⁷ El principio de la libre navegación fue recogido en la I Conferencia Panamericana (1889-1990) que, en la Declaración adoptada el 18 de abril de 1890, en el apartado “Navegación de los Ríos” recomienda a los diversos Gobiernos que “adopten, declaren y reconozcan las resoluciones que siguen; 1) Que los ríos que separan diversos Estados o corren por sus territorios quedan abiertos a la libre navegación de las naciones ribereñas; 2) Que esta declaración no afecta el dominio ni la soberanía de cada una de las naciones ribereñas así en tiempo de paz como de guerra”. Fuente: BIBLIOTECA DIGITAL DANIEL COSÍO VILLEGAS: *Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936*. p. 45. Disponible en Internet: <http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm> (última consulta: 28/08/2016).

concede bien mediante un tratado específico,²²⁸ bien mediante un acto unilateral del Estado ribereño.²²⁹

En lo referente a los principales ríos navegables internacionales latinoamericanos, en el río Orinoco, el *Tratado de Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes entre Colombia y Venezuela de 1941*, reconoce en su artículo 2 la recíproca y perpetua libertad de navegación, excepto la navegación de cabotaje, en los ríos que atraviesan o separan los dos países, lo que incluye al río Orinoco;²³⁰ y, en el río Amazonas, el *Tratado de Cooperación Amazónica de 1978* determina en su artículo 3 la recíproca y más amplia libertad de navegación comercial, excepto la navegación de cabotaje, en el curso del Amazonas y demás ríos amazónicos internacionales.²³¹

A su vez, en el río Uruguay, el *Tratado de Límites en el Río Uruguay de 1961*, establece la más amplia libertad de navegación en el tramo fronterizo tanto para los buques uruguayos y argentinos como los de terceros Estados tal como se encuentra establecida por sus respectivas legislaciones internas y por tratados internacionales vigentes;²³² en los ríos Paraná, Paraguay y de la Plata, el *Tratado de Navegación de los ríos Paraná, Paraguay y de la Plata* estipula en su artículo 1 la libre navegación de los buques argentinos y paraguayos en igualdad de condiciones, excepto la navegación de

²²⁸ Como ejemplos, los *Tratados de Amistad, Comercio y Navegación* concluidos por Paraguay con Gran Bretaña y Francia en Asunción el 4 de marzo de 1853 disponen en su artículo 2 la libertad de navegación para los buques ingleses y franceses respectivamente en los ríos Paraná y Paraguay; a su vez, los *Tratados para la libertad de navegación de los ríos Paraná y Paraguay*, concluidos entre Argentina con Gran Bretaña y Francia en San José de Flores el 10 de julio de 1853, establecen en su artículo 2 la libertad de navegación a los buques mercantes de todas las naciones. Vid. FAO: *Estudio Legislativo N.º 15, op. cit.*

²²⁹ Sirva como ejemplo Argentina, que decidió unilateralmente en su Constitución de 1853 abrir la libre navegación de sus ríos a los buques de terceros Estados, y que fue mantenida en los mismos términos en la actual Constitución promulgada el 3 de enero de 1995 (Ley N.º 24.430), cuyo artículo 26 estipula: “La navegación de los ríos interiores de la nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional”. Vid. SENADO DE ARGENTINA: <<http://www.senado.gov.ar/deInteres>> (última consulta: 28/08/2016).

²³⁰ *Tratado de Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes entre Colombia y Venezuela*, firmado en el Templo del Rosario de Cúcuta el 5 de abril de 1941. Disponible en Internet: <http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/documentos/tratados/arreglo_limites_colombia_venezuela1.pdf> (última consulta: 28/08/2016).

²³¹ *Tratado de Cooperación Amazónica*, firmado en Brasilia el 3 de julio de 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1202, p. 51.

²³² *Tratado de Límites en el Río Uruguay*, firmado por Argentina y Uruguay en Montevideo, el 7 de abril de 1961. Vid. UNITED NATIONS: *Treaty Series*, Vol. 635, p. 91.

cabotaje (artículo 3);²³³ y, asimismo, el *Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo*, dispone en su artículo 7 la libertad de navegación en todo el río para los buques de sus banderas, disponiendo además en su artículo 11 la libertad de navegación en las aguas de uso común a los buques públicos y privados de todas las naciones.²³⁴

Dos son las conclusiones que podemos extraer de las regulaciones anteriormente mencionadas. La primera de ellas, la deducción de que el Derecho Fluvial Internacional consagra el principio de libertad de navegación de los cursos de agua transfronterizos basada en el principio de la cooperación. La segunda conclusión se traduce en la no existencia de un tratado general que regule la navegación fluvial a nivel mundial, toda vez que cada curso de agua transfronterizo es único al poseer unas particulares características hidrogeológicas, geográficas, políticas, sociales y culturales, diferentes de un curso de agua a otro, que han llevado a su regulación específica a través de un tratado bilateral o multilateral concreto. No obstante, ha de precisarse que no todos los cursos de agua transfronterizos se encuentran regulados por un tratado específico,²³⁵ ni todos los Estados ribereños de un determinado curso de agua transfronterizo son Partes en los tratados multilaterales que afectan al mismo.

2. EL DERECHO DE LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES

La utilización inicial de los ríos internacionales como elemento delimitador de tramos fronterizos entre Estados y facilitador del comercio internacional mediante el transporte de mercancías y personas dio paso a nuevos usos, diferentes entre sí, que gozan en la actualidad de una atención preferente respecto a los anteriores, y que necesitaron de su específica regulación jurídica, lo que produjo una diversificación normativa que supuso la evolución del Derecho Fluvial Internacional al Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, tal y como se examinará a continuación.

²³³ *Tratado de Navegación de los ríos Paraná, Paraguay y de La Plata*, concluido entre Argentina y Paraguay en Buenos Aires el 23 de enero de 1967. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 634, p. 181.

²³⁴ *Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo*, concluido por Argentina y Uruguay en Montevideo el 19 de noviembre de 1973. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1295, p. 293.

²³⁵ De las 263 cuencas hidrográficas internacionales existentes en 2006 (286 en la actualidad), 157 no disponen de un marco de cooperación. Vid. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Mas allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Mundi-Prensa Libros, S. A., Madrid, 2006, p. 223.

Dicha evolución se ha traducido, igualmente, en el objeto de la regulación, que ha pasado de contemplar exclusivamente el río internacional a incluir en el concepto de “cursos de agua internacionales”, además de los ríos y lagos internacionales, a los afluentes y las aguas subterráneas conectadas con las superficiales, extendiéndose en ciertas ocasiones a la cuenca hidrográfica considerada en su conjunto.

La diversificación normativa anteriormente apuntada se agrava con el caso de los acuíferos o sistemas de acuíferos transfronterizos, que será analizada más adelante en este mismo Capítulo, y cuya regulación, todavía escasa, es totalmente independiente de los cursos de agua transfronterizos de superficie, lo que supone una incoherencia fruto de la diversificación de normas sobre los recursos hídricos.

2.1. Los usos con fines distintos de la navegación fluvial

2.1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El origen del Derecho Fluvial Internacional se fundamenta en la necesidad de asegurar la libertad de navegación en los cursos de agua transfronterizos como presupuesto imprescindible para incrementar el comercio y facilitar la salida al mar a los Estados carentes de litoral para la conquista de nuevos mercados, lo que se realiza mediante la adecuada reglamentación jurídica internacional. No obstante, el desarrollo económico y los avances tecnológicos que se inician con la Revolución Industrial y las mayores necesidades motivadas por el crecimiento demográfico y el aumento de la concentración urbana pusieron de manifiesto la existencia de usos del agua distintos de la navegación fluvial, tales como la pesca, el abastecimiento de poblaciones, su utilización en la agricultura y la ganadería, la producción de energía hidroeléctrica y demás usos industriales, y su utilización para fines recreativos y sociales, a los que cabe añadir en los últimos tiempos otros de carácter medioambiental.²³⁶

Ello supuso la transformación de los cursos de agua de un mero medio de comunicación a un vector de progreso y desarrollo de las naciones donde la delimitación transfronteriza y la navegación ya no eran las únicas actividades que se podían desarrollar en ellos, sino que la toma en consideración de los afluentes y las aguas subterráneas y los

²³⁶ ESTACIO FERRO, J.: “Régimen jurídico de los cursos de agua transfronterizos de la península Ibérica”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, N.º 32, Universidad de Extremadura, 2016, p. 3.

usos consuntivos del agua (consumo de agua para el uso doméstico, agrícola e industrial), influyeron en la evolución del concepto de *río internacional* a los más amplios de *curso de agua internacional* y *cuenca hidrográfica internacional*, como se analizará posteriormente en este mismo Capítulo, y en la regulación de los derechos de los Estados respecto a los mismos.

Estos nuevos usos del agua han sido, y serán, fuente de conflictos de intereses entre Estados ribereños. Así, por ejemplo, si un Estado ribereño situado aguas arriba contamina las aguas o detrae un volumen importante del caudal del río para atender sus necesidades de abastecimiento de poblaciones o para el riego en la agricultura, podría causar un importante perjuicio a los Estados ribereños situados aguas abajo; asimismo, si un Estado ribereño situado aguas abajo construye una presa en el río para obtener energía hidroeléctrica, ello podría traducirse en el aumento del nivel de las aguas con la consiguiente inundación de terrenos pertenecientes tanto a ese Estado como al situado aguas arriba, a la vez que limitaría el caudal que fluiría por el río una vez rebasada la presa, perjudicando a un tercer Estado situado aguas abajo.

La única manera de evitar o de solucionar estas posibles controversias pasa por acordar un tratado entre los Estados ribereños donde se contemplen todos los usos posibles del curso de agua transfronterizo y las consiguientes prohibiciones o limitaciones, articulando las necesarias medidas de cooperación que faciliten un uso y aprovechamiento racional y sostenible del mismo.

La aparición de estos nuevos usos del agua ha llevado a la transformación del Derecho Fluvial Internacional, centrado en la regulación de los cursos de agua como vía de navegación y de delimitación transfronteriza, en el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, cuyo objeto es la gestión del agua en el contexto de la cuenca hidrográfica internacional, lo que significa la regulación, sobre la base de la cooperación, de los usos diferentes de la navegación con la finalidad de evitar y, en su caso, resolver las posibles controversias que pudieran producirse entre los Estados ribereños. Por tanto, se entiende por Derecho de los Cursos de Agua Internacionales el conjunto de normas de carácter internacional que establecen los principios, los derechos y obligaciones, y las medidas de cooperación entre los Estados en orden al uso, protección y conservación de dichas aguas.

2.1.2. LA REGULACIÓN DE LA PESCA

El primer uso distinto de la navegación y de la delimitación transfronteriza regulado fue el correspondiente a la pesca. A lo largo de los siglos, los ríos y lagos han sido utilizados como proveedores de alimentos, primero mediante la pesca de subsistencia, desarrollada por las poblaciones ribereñas sin ningún tipo de trabas, a la que se añadió posteriormente una actividad de contenido económico a través de la venta mercantil del pescado capturado. En el caso de no revestir dicho carácter de subsistencia, la actividad pesquera desarrollada en los cursos de agua transfronterizos ha sido objeto de tratados específicos²³⁷ debido a las características particulares de cada uno de ellos.

Los primeros tratados se concluyeron en el siglo XIX, contemplándose en los mismos tanto los derechos de pesca atribuidos a los Estados Partes como las normas aplicables a la preservación de la fauna ictiológica y las reglas de cooperación necesarias, mientras que en los celebrados en el siglo XX se añadieron aspectos relacionados con la protección de los cursos de agua, en especial definiendo medidas relacionadas con la prevención, control y disminución de la contaminación de estos. Por tanto, al igual que ocurre con la navegación fluvial, no existe un régimen internacional específico aplicable a la pesca en los cursos de agua internacionales.

Las normas que suelen incluir los tratados de pesca son, en esencia, reglas dirigidas a garantizar la sostenibilidad de la pesca, es decir, a no causar daños que perjudiquen la conservación y preservación de la fauna ictiológica que puedan

²³⁷ Aunque el primer tratado específico sobre la pesca en cursos de agua transfronterizos del que se tiene constancia corresponde a la *Convención respecto a las Pesquerías, Límites y Restauración de Esclavos entre Gran Bretaña (Canadá) y Estados Unidos* concluida en Londres el 20 de octubre de 1818, es a partir del último tercio del siglo XIX cuando se generaliza la firma de tratados de pesca, entre otros: *Convenio para regularizar la pesca del salmón en la cuenca del Rin*, con *Protocolo*, firmado en Berlín el 30 de junio de 1885 (Alemania/Países Bajos/Suiza); *Convenio relativo al ejercicio de la pesca en el Bidasoa*, firmado en Bayona el 18 de febrero de 1886 y *Protocolo de Madrid* de 19 de enero de 1888 (España/Francia); *Convención entre Suiza, el Gran Ducado de Baden y Alsacia-Lorena sobre la pesca en el Rin y sus afluentes, incluido el lago de Constanza*, con *Protocolo*, celebrada en Lucerna el 18 de mayo de 1887 (Alemania/Francia/Suiza); *Convenio entre el Gran Ducado de Baden y Suiza relativo a la pesca*, con *Reglamento*, concluido en Constanza el 3 de julio de 1897 (Alemania/Suiza); *Convenio relativo a la explotación en común de la pesca del salmón y Reglamento sobre la pesca en los ríos Muonio y Torne*, firmado en Helsinki el 10 de mayo de 1927 (Finlandia/Suecia); *Convención preliminar para la explotación de pesquerías en el Lago Titicaca*, firmada en Lima el 17 de julio de 1935 (Bolivia/Perú); *Convención sobre las pesquerías de los Grandes Lagos*, firmada en Washington el 10 de septiembre de 1954 (Canadá/Estados Unidos); y *Convención relativa a la pesca en el Danubio*, firmada en Bucarest el 29 de enero de 1958 (Bulgaria/Rumania/URSS/Yugoslavia). Vid. NACIONES UNIDAS: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1974*, Vol. II, 2ª Parte, p. 37.

comprometer su disponibilidad futura. Por ello, resulta normal que los tratados incluyan disposiciones tales como las relacionadas con la prohibición de utilización de explosivos o de sustancias tóxicas, con el tamaño y calibre de las redes y aparejos, el tipo de anzuelos y métodos de pesca, la dimensión mínima de los peces y cupo máximo autorizado de pesca, y los periodos de veda y zonas no hábiles para la pesca, ya sea con carácter indefinido o temporal.

Asimismo, de nada serviría todo lo anterior si no se garantiza una mínima cantidad y calidad del agua para poder desarrollar la actividad pesquera, aunque estos aspectos están igualmente contemplados en la práctica totalidad de los tratados sobre cursos de agua transfronterizos, en especial los concluidos a partir de la segunda mitad del siglo XX. La cooperación en estos tratados se suele materializar mediante la constitución de Comisiones internacionales y a través del intercambio de información, en especial sobre el volumen de capturas realizadas por cada Estado.²³⁸

2.1.3. EL CONTROL DEL VOLUMEN DE AGUA Y OTROS USOS

A mediados del siglo XIX se inician los tratados que versan sobre el control del volumen de agua,²³⁹ constituyendo un caso muy conocido por su posterior controversia el *Tratado para regular el régimen de tomas de agua del Mosa*, firmado entre Bélgica y los Países Bajos en La Haya el 12 de mayo de 1863²⁴⁰ con la finalidad de regular de manera permanente el régimen de tomas de agua del Mosa para la alimentación de los canales de navegación y de riego.

En el artículo 1 del Tratado se estipulaba la construcción en territorio holandés, aguas abajo de Maastricht, de una nueva toma de agua en el Mosa que serviría para alimentar todos los canales situados aguas abajo de esta ciudad neerlandesa, así como

²³⁸ Por ejemplo, el *Estatuto del Río Uruguay*, concluido entre Argentina y Uruguay en Salto el 26 de febrero de 1975, a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), contempla la regulación de las actividades de pesca en el río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos (artículo 37), los volúmenes máximos de captura por especies cuando la intensidad de la pesca lo haga necesario (artículo 38), y el intercambio de información sobre esfuerzo de pesca y captura por especie (artículo 39). *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1295, p. 331.

²³⁹ El primer tratado específico sobre el control del volumen de agua fue la *Convención concerniente a la regulación del volumen de agua del Lago Constanza en las inmediaciones de Constanza*, concluida el 31 de agosto de 1857 entre Baden, Baviera, Austria, Suiza y Wurtemberg, acordando las Partes compartir los costes originados por la construcción de represas para gestionar el nivel del agua del Lago Constanza. *Vid.* FAO: *Estudio Legislativo N.º 15, op. cit.*, p. 72.

²⁴⁰ *Ibidem.*, p. 81.

para el riego y uso doméstico en los Países Bajos. A continuación, los Países Bajos iniciaron la construcción del Canal Juliana, la esclusa de Bosscheveld y la presa de Borgharen, y Bélgica el Canal Alberto, una presa en Monsin y una esclusa en Neerhaeren.

Los Países Bajos, al considerar lesionados sus intereses, presentaron ante el Tribunal Permanente de Justicia Internacional una demanda, estimando el Tribunal²⁴¹ respecto a la construcción por Bélgica del Canal Alberto (con aguas extraídas del Mosa en territorio de los Países Bajos), que la procedencia del agua no es importante, pues los dos Estados tienen la libertad, mientras actúen en su propio territorio, de modificar, agrandar, transformar los canales y de llenar e incluso aumentar el volumen de agua con nuevas aportaciones cuando se trate de canales situados en el territorio de los Países Bajos o de Bélgica respectivamente, no salgan de dicho territorio, y con la condición de no afectar el volumen del agua;²⁴² asimismo, el Tribunal, respecto a la presa de Borgharen, declaró que el *Tratado de 1863* no prohíbe a los Países Bajos modificar la profundidad del agua en el Mosa en Maastricht sin el consentimiento de Bélgica si la descarga de agua, el caudal y la corriente no se ven afectados.²⁴³

El proceso de industrialización provocó que, en la última década del siglo XIX, se percibiera el enorme potencial hidroeléctrico que contenían los cursos de agua, dando así comienzo a la firma de tratados para la construcción de plantas hidroeléctricas en los cursos de agua transfronterizos, comenzando por el *Acuerdo concerniente a la planta hidroeléctrica de Rheinfelden*, concluido el 1 de enero de 1890 entre el Gran Ducado de Baden y Suiza,²⁴⁴ al que seguirían un buen número de tratados en todos los continentes.²⁴⁵ Coincidentes con estos tratados, se han concluido un ingente número de ellos, en especial

²⁴¹ *Asunto Tomas de agua del Mosa (Países Bajos c. Bélgica)*. Vid. PERMANENT COURT INTERNATIONAL OF JUSTICE, “Diversion of Water from the Meuse (Netherlands v. Belgium)”, *PCIJ, Series A/B, No. 70*, 1937.

²⁴² *Ibidem.*, p. 26.

²⁴³ *Ibidem.*, pp. 29-30.

²⁴⁴ FAO: *Estudio Legislativo N.º 15, op. cit.*, p. 133. La planta hidroeléctrica entró en funcionamiento en 1898, siendo derruida, dada su antigüedad, en 2010.

²⁴⁵ En lo que respecta a América Latina: *Acuerdo entre Argentina y Uruguay relativo a la utilización de los rápidos del Río Uruguay en el Gran Salto* (1946); *Tratado de cooperación entre Brasil y Paraguay para un estudio relativo al uso de la energía hidroeléctrica de los ríos Acaray y Monday* (1956); *Acuerdo entre Argentina y Paraguay para el estudio del aprovechamiento de la energía hidráulica de los Saltos del Apipé* (1958); *Tratado entre Argentina y Uruguay en el límite constituido por el Río Uruguay* (1961); *Tratado de Yacyretá entre Argentina y Paraguay* (1973); *Tratado de Itaipú sobre soberanía compartida entre Brasil y Paraguay a partir del Salto Grande de las Siete Caídas o del Guairá hasta Foz de Iguazú* (1973); *Tratado entre Argentina y Brasil para el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos de los tramos limítrofes del Río Uruguay y su afluente el Río Pepirí-Guazú* (1980).

los que tratan sobre la utilización del agua para el abastecimiento de poblaciones, para la agricultura y la industria, control de la cantidad de agua, infraestructuras hidráulicas, control de la calidad del agua, protección contra la contaminación y de cooperación.²⁴⁶

2.1.4. REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS USOS CON FINES DISTINTOS DE LA NAVEGACIÓN

En los inicios del siglo XX se planteó la cuestión de determinar la importancia que debería darse a los usos distintos de la navegación, así como su regulación jurídica.²⁴⁷ Ello fue objeto de una resolución del IDI, adoptada en la Sesión celebrada en Madrid el 20 de abril de 1911, sobre la *Regulación internacional de la utilización de los cursos de agua internacionales fuera del ejercicio del derecho de navegación*,²⁴⁸ en cuya Exposición de Motivos²⁴⁹ se reconoce que los Estados ribereños de un mismo río, ya sean contiguos o sucesivos, están sujetos a una interdependencia física permanente que excluye la idea de una total autonomía de cada uno de ellos sobre el tramo fluvial sujeto a su soberanía. Esta idea de interdependencia y subsiguiente limitación de su soberanía se refleja en las reglas aprobadas, que giran en torno a la prohibición de causar perjuicios graves a los demás Estados ribereños en la utilización de un río internacional, aclarando, no obstante, que ninguna actividad podrá oponerse a la navegación, y a recomendar la constitución de Comisiones comunes permanentes entre los Estados ribereños.

En un intento de conseguir un primer tratado multilateral sobre los usos distintos de la navegación, la Sociedad de Naciones convocó en Ginebra la *II Conferencia General de Comunicaciones y Tránsito*, aprobándose el 9 de diciembre de 1923 la *Convención relativa al Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas que interesan a más de un Estado y Protocolo de firma*.²⁵⁰ Dado que esta Convención únicamente obtuvo once

²⁴⁶ La Universidad del Estado de Oregón posee una Base de Datos muy amplia sobre tratados de cursos de agua transfronterizos disponible en Internet: <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/>>.

²⁴⁷ QUEROL, M.: “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”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 64, Santiago de Chile, 2003, p. 13.

²⁴⁸ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL: *Réglementation internationale de l'usage des cours d'eau internationaux en dehors de l'exercice du droit de navigation, Session de Madrid - 1911*. Disponible en Internet: <http://www.justitiaetpace.org/idiF/resolutionsF/1911_mad_01_fr.pdf> (última consulta: 28/08/2016).

²⁴⁹ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL: *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Vol. 24, Pedone, Paris, 1911, p. 365. Disponible en Internet: <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5721849j/f64.image>> (última consulta: 28/08/2016).

²⁵⁰ LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 36, p. 75.

ratificaciones o adhesiones (Panamá, en América Latina), no ha tenido ninguna aplicación práctica, por lo que los Estados han seguido regulando este uso a través de acuerdos bilaterales.²⁵¹

Ante el fracaso de los tratados multilaterales aprobados bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones y la variedad surgida de los posibles usos de los cursos de agua transfronterizos, fueron los Institutos científicos quienes intentaron llenar esta laguna legal formulando reglas y principios generales sobre la materia. Así, el IDI, en la Sesión celebrada en Salzburgo el 11 de septiembre de 1961, aprobó la Resolución *Utilización de las aguas internacionales no marítimas (excluida la navegación)*, donde se toma en consideración la importancia de las cuencas hidrográficas internacionales y se recomienda crear organismos comunes, se establece como principio fundamental el no causar un perjuicio ilegítimo a otro Estado ribereño, y se considera la equidad como la base para resolver las controversias que puedan surgir entre los Estados sobre los derechos de uso de las aguas transfronterizas.²⁵²

Posteriormente, en la Sesión celebrada en Atenas el 12 de septiembre de 1979, aprobó la Resolución *La contaminación de los ríos y los lagos y el Derecho internacional*, donde se establecen para los Estados las obligaciones de prevención y eliminación de la contaminación mediante la adopción de las oportunas medidas tanto internas como en el marco de la cooperación internacional, a la vez que se afirma la responsabilidad de los Estados por la infracción de las citadas obligaciones.²⁵³

En cuanto a la *International Law Association* (ILA),²⁵⁴ ha efectuado una importante contribución al desarrollo del Derecho de los recursos hídricos internacionales, comenzando por la *Conferencia de Dubrovnik de 1956*, donde se aprobó

²⁵¹ QUEROL. M.: “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”, *op. cit.*, p. 13.

²⁵² El texto de la Resolución *Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation)* se encuentra disponible en la página Web del *Institut de Droit International*: <<http://www.justitiaetpace.org>>.

²⁵³ El texto de la Resolución *La pollution des fleuves et des lacs et le droit international* se encuentra disponible en la página Web del *Institut de Droit International*: <<http://www.justitiaetpace.org/>>.

²⁵⁴ La *International Law Association* (ILA), fundada en Bruselas en 1873, tiene como objetivos el estudio, aclaración y desarrollo del Derecho internacional, tanto Público como Privado, y la promoción del entendimiento internacional y el respeto al Derecho internacional. La ILA es una organización no gubernamental que goza de estatuto consultivo con varias agencias especializadas pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Página Web de la ILA: <<http://www.ila-hq.org/>>.

una declaración de principios como base para el posterior estudio de la elaboración de normas de Derecho internacional relativas a los ríos internacionales,²⁵⁵ y continuando su estudio en la *Conferencia de Nueva York de 1958* con el enfoque de los usos de las aguas transfronterizas desde la perspectiva de que un sistema de ríos y lagos de una cuenca hidrográfica internacional debe tratarse como un todo integrado, y del derecho de todo Estado ribereño a una participación razonable y equitativa de los usos provechosos de la cuenca hidrográfica sobre la base del mutuo respeto de los derechos que correspondan a cada uno de ellos.²⁵⁶

Los estudios prosiguieron tanto en la *Conferencia de Hamburgo de 1960* como en la *Conferencia de Bruselas de 1962*,²⁵⁷ hasta llegar a la *Conferencia de Helsinki de 1966*, donde se adoptan las *Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales*,²⁵⁸ que recogen la evolución del concepto de “río internacional” a una concepción más amplia como es la “cuenca hidrográfica internacional”²⁵⁹ y se codifican varios principios sobre los usos de las aguas, como el de utilización y participación equitativa y razonable, sin que ningún uso tenga preferencia sobre los demás; la prevención y disminución de la contaminación evitando causar graves daños e indemnizando quien contamine; la cooperación entre Estados ribereños; la obligación de notificar la realización de obras de infraestructura; la libre navegación y reserva del cabotaje a los buques del Estado ribereño; y el arreglo pacífico de controversias.

La ILA ha continuado con el estudio de aspectos concretos de la reglamentación de los usos de los cursos de agua internacionales,²⁶⁰ a la vez que ha complementado las

²⁵⁵ NACIONES UNIDAS: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1974*, Vol. II (2ª Parte), pp. 215-216.

²⁵⁶ *Ibidem.*, pp. 217-218.

²⁵⁷ *Ibidem.*, pp. 218-221.

²⁵⁸ Texto disponible en Internet: <http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/cd/pdf/educational_tools/course_modules/reference_documents/internationalregionconventions/helsinkirules.pdf> (última consulta: 12/09/2016).

²⁵⁹ Las *Reglas de Helsinki de 1966* disponen en su artículo 2: “Una cuenca hidrográfica internacional es la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados determinada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común”. *Ibidem.*

²⁶⁰ Estudios realizados por la ILA: Control del caudal de agua y Contaminación marina de origen continental (ambas en Nueva York, 1972), Mejora y mantenimiento de las vías de agua navegables que separan o atraviesan varios Estados (Nueva Delhi, 1975), Protección de instalaciones y recursos hídricos en tiempos de conflicto armado y Administración de recursos hídricos internacionales (Madrid, 1976), Regulación del caudal de agua de cursos de agua internacionales y Relación entre el agua, otros recursos naturales y el medio ambiente (Belgrado, 1980), Contaminación del agua en una cuenca de drenaje internacional (Montreal, 1982), Reglas complementarias aplicables a los recursos hídricos internacionales (Seúl, 1986), Comunicación de la contaminación resultante de la

Reglas de Helsinki en 1986 con las *Reglas de Seúl sobre Aguas Subterráneas Internacionales*.²⁶¹ Igualmente, en 2004 aprobó las *Reglas de Berlín sobre los Recursos Hídricos*,²⁶² donde se incluye un Capítulo específico sobre los acuíferos transfronterizos, que actualiza y reemplaza a las *Reglas de Helsinki*, aunque su contenido ha sido objeto de importantes discrepancias en el seno de la propia ILA.

Además de la *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*, conocida como *Convención de Ramsar*,²⁶³ la única Convención general de aplicación universal existente es la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, aprobada en sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de mayo de 1997,²⁶⁴ a la que posteriormente se le dedicará una mayor atención.

Asimismo, existe un cierto número de Convenciones multilaterales adoptadas por las respectivas Comisiones Económicas de las Naciones Unidas aplicables a una determinada área geográfica en las que se establece una estructura jurídica unificada adaptada al caso concreto de cada continente o subcontinente (África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, Asia Occidental, Europa). No obstante, el cuerpo normativo más desarrollado corresponde a Europa, toda vez que los países que conforman la Unión Europea se han visto obligados a unificar sus respectivas legislaciones internas sobre recursos hídricos mediante la transposición a su ordenamiento interno de la *Directiva 2000/60/CE*²⁶⁵ (*Directiva Marco del Agua*), por la que se establece un marco comunitario

utilización del agua en una cuenca de drenaje internacional y Soluciones de Derecho privado para daños transfronterizos en cursos de agua internacionales (Helsinki, 1996). Vid. ILA: <<http://www.ila-hq.org/>>.

²⁶¹ Texto de las *Reglas de Seúl de 1986* disponible en Internet: <http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/seoul_rules.html> (última consulta: 12/09/2016).

²⁶² Texto de las *Reglas de Berlín de 2004* disponibles en Internet: <<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/32>> (última consulta: 12/09/2016).

²⁶³ La *Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas*, fue concluida en Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 996, p. 245.

²⁶⁴ *Resolución 51/229* de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Texto de la Convención disponible en Internet: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/52106/Part/I-52106-0800000280025697.pdf>> (última consulta: 12/09/2016).

²⁶⁵ *Directiva 2000/60/CE* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOCE 327/L, de 22 de diciembre de 2000). Ha sido modificada por: *Decisión 2455/2001/CE*, del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2001; *Directiva 2008/32/CE*, de 11 de marzo de 2008; *Directiva 2008/105/CE*, de 16 de diciembre de 2008; *Directiva 2009/31/CE*, de 23 de abril de 2009; *Directiva 2013/39/UE*, de 12 de agosto de 2013; *Directiva 2013/64/EU*, del Consejo, de 17 de

de actuación en el ámbito de la política de aguas. Igualmente, en el seno de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE, o UNECE, por sus siglas en inglés)²⁶⁶ cabe destacar, entre otros tratados, la *Convención sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales*, aprobada en Helsinki el 17 de marzo de 1992,²⁶⁷ siendo posteriormente enmendados los artículos 25 y 26 a fin de que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas puedan adherirse a dicha Convención.²⁶⁸

2.1.5. PARTICULARISMOS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS USOS CON FINES DISTINTOS DE LA NAVEGACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En el caso de América Latina, en la *Primera Conferencia Internacional Americana de Washington*, en la Resolución adoptada el 18 de abril de 1890 se recomienda a los Estados participantes que “adopten, declaren y reconozcan las resoluciones que siguen: 1º. Que los ríos que separan diversos Estados o corren por sus territorios quedan abiertos a la libre navegación de las naciones ribereñas. 2º. Que esta declaración no afecta el dominio ni la soberanía de cada una de las naciones ribereñas así en tiempo de paz como de guerra”.²⁶⁹

Posteriormente, en la *VII Conferencia Interamericana de Montevideo*, el 24 de diciembre de 1933 se aprobó la *Resolución LXXII: Declaración sobre el Uso Industrial y Agrícola de los Ríos Internacionales*, donde se determinó que “los Estados tienen el derecho exclusivo de aprovechar, para fines industriales o agrícolas, la margen que se

diciembre de 2013; y *Directiva 2014/101/EU* de la Comisión Europea, de 30 de octubre de 2014. El objetivo fundamental de esta Directiva lo constituye el establecimiento de un marco para la protección de los recursos hídricos disponibles que garantice el suministro suficiente de agua en buen estado y la reducción significativa de la contaminación de las aguas subterráneas, determinando como unidad de gestión y planificación del agua la demarcación hidrográfica. Asimismo, esta Directiva establece unos objetivos medioambientales concretos que deben lograrse con el desarrollo y aplicación de planes hidrológicos de cuenca y de programas de medidas específicos.

²⁶⁶ La CEPE (en inglés UNECE: United Nations Economic Commission for Europe) se compone de 56 miembros, entre los que se encuentran Estados de Europa junto a Canadá, Estados Unidos, Israel y Turquía.

²⁶⁷ UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1936, Nueva York, 2001, p. 269.

²⁶⁸ En la Reunión de las Partes en el Convenio celebrada el 28 de noviembre de 2003, se adoptó la *Decisión III/1* que modifica los artículos 25 y 26 del Convenio. *Vid.* UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL: *Doc. ECE/MP.WAT/14*, 12 January 2004.

²⁶⁹ GOBIERNO DE MÉXICO. DIRECCIÓN GENERAL DEL ACERVO HISTÓRICO DIPLOMÁTICO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.: *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. Recopilación de tratados y otros documentos*, 1956, p. 45. Disponible en Internet: <http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm>. (última consulta: 12/09/2016).

encuentra bajo su jurisdicción, de las aguas de los ríos internacionales. Ese derecho, sin embargo, está condicionado en su ejercicio por la necesidad de no perjudicar el igual derecho que corresponde al Estado vecino en la margen de su jurisdicción”.²⁷⁰ En dicha Resolución subyace la idea de la comunidad de intereses de los Estados ribereños y la necesidad de cooperación, proclamando como principios básicos la soberanía territorial y el respeto a la integridad territorial de los Estados.

En lo que respecta a las Convenciones particulares, existe una gran variedad, pudiendo tratarse de acuerdos multilaterales relativos tanto al desarrollo general como específico o de asistencia técnica y financiera para proyectos en una cuenca hidrográfica o curso de agua transfronterizo, o bien de tratados de cooperación internacional sobre esta materia.

No obstante, la mayoría de los tratados actualmente vigentes sobre la materia son de carácter bilateral, existiendo una amplia diversidad de los mismos que comprenden uno o varios de los siguientes aspectos: estudio de sus posibles usos y desarrollo; asistencia técnica y financiera; utilización de uno o más usos específicos (navegación, pesca, abastecimiento de poblaciones, riego, energía hidroeléctrica, etc.); control de la cantidad de las aguas; control de la calidad de las aguas (prevención, reducción y control de la contaminación) y de la protección del medio ambiente; construcción de infraestructuras; control de efectos perjudiciales del agua (salinización, erosión, inundación, sequías); creación de Comisiones conjuntas (intercambio de datos e información); y gestión integrada de los recursos hídricos.²⁷¹

De lo anteriormente expuesto se puede colegir que no existe en la actualidad un cuerpo único de normas de carácter internacional que regule los diferentes usos y aprovechamientos de los recursos hídricos transfronterizos, por lo que necesariamente deben regularse de forma multilateral o bilateral por los Estados que forman parte de un mismo sistema hídrico sobre la base del principio de la cooperación internacional. La diversificación normativa de los diferentes usos de los recursos hídricos constituye la principal característica del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales.

²⁷⁰ *Ibidem.*, pp. 543-544.

²⁷¹ El *Anexo N.º 1* contiene la relación de los tratados particulares sobre recursos hídricos, multilaterales y bilaterales, que afectan a los Estados latinoamericanos.

En el caso concreto de América Latina, la práctica de concluir acuerdos específicos sobre recursos hídricos muestra una considerable tradición. Ello es evidente, aunque, igualmente, constituye una particularización regional del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales muy acentuada que lo distingue del europeo. Por tanto, cabe deducir que uno de los principales retos existentes en el espacio latinoamericano consiste en la adopción de un régimen convencional general que permita identificar reglas generales aplicables a situaciones no reguladas y, asimismo, proporcionar seguridad jurídica sobre principios generales que acoten el alcance e interpretación de los acuerdos específicos, reforzándolos.

2.2. La codificación del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales

Tras el fracaso de la Sociedad de Naciones, la cuestión de la codificación y desarrollo progresivo de las normas de uso y aprovechamiento de los cursos de agua internacionales fue propuesta por Bolivia en 1959, ante la Sexta Comisión, en el XIV periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, recordando que:

“La mitad de las tierras laborables del mundo permanecían sin cultivar por falta de agua y que, con el constante aumento de la población mundial, el problema exigía una solución urgente; además, la utilización de las aguas interiores no estaba regida por ningún instrumento internacional y sólo se aplicaba un derecho exclusivamente consuetudinario, mal definido y falto de uniformidad; así pues, había necesidad apremiante de emprender el examen de la cuestión de la codificación de las leyes vigentes sobre el uso y aprovechamiento de los ríos internacionales”.²⁷²

El 21 de noviembre de 1959, la Asamblea General, por recomendación de la Sexta Comisión, aprobó la *Resolución 1401 (XIV)*, por la que “se consideraba conveniente iniciar estudios preliminares sobre los problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de los ríos internacionales con miras a determinar si la materia se presta a codificación”.²⁷³

Posteriormente, en una *Nota Verbal* de fecha 24 de abril de 1970, el Gobierno de Finlandia solicitó la inclusión en el programa del XXV periodo de sesiones de la

²⁷² NACIONES UNIDAS: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1974*, Vol. II (2ª Parte), pp. 291-292.

²⁷³ *Ibidem.*, p. 292.

Asamblea General de un tema titulado “Desarrollo progresivo y codificación de las normas de derecho internacional sobre los cursos de agua internacionales”.²⁷⁴ El 18 de septiembre de 1970, la Asamblea General incluyó este tema en el programa de dicho período de sesiones y lo remitió a la Sexta Comisión, que acordó que la Comisión de Derecho Internacional, al examinar el tema, tomara en cuenta los estudios intergubernamentales y no gubernamentales sobre la materia, en particular aquellos de fecha reciente como las *Reglas de Salzburgo de 1961 sobre la utilización de las aguas internacionales no marítimas (para fines distintos de la navegación)* del IDI y las *Reglas de Helsinki de 1966 sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales* de la ILA.²⁷⁵

El 8 de diciembre de 1970, la Asamblea General aprobó la *Resolución 2669 (XXV), Desarrollo progresivo y codificación de las normas de derecho internacional sobre los cursos de agua internacionales*.²⁷⁶ Conforme a dicha Resolución, la Comisión de Derecho Internacional decidió incluir en su programa general de trabajo de 1971 un tema titulado “Usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación”, aunque sería en 1974 cuando comenzara efectivamente su labor a resultas de la recomendación efectuada por la Asamblea General en su *Resolución 3071 (XXVIII)*, aprobada el 30 de noviembre de 1973.²⁷⁷

La labor desarrollada por la Comisión de Derecho Internacional en esta tema tuvo como resultado la aprobación el 24 de junio de 1994 del Proyecto de 33 artículos sobre *El Derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, así como de una *Resolución sobre las aguas subterráneas transfronterizas* referida a las aguas subterráneas confinadas no conectadas con un curso de agua.²⁷⁸ Finalmente, dicho Proyecto fue elevado a la Asamblea General, donde el 21 de mayo de 1997 aprobó en sesión plenaria la *Resolución 51/299, Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*,²⁷⁹ conocida también

²⁷⁴ *Ibidem.*, p. 292.

²⁷⁵ *Ibidem.*, p. 292.

²⁷⁶ *Ibidem.*, p. 292.

²⁷⁷ *Ibidem.*, p. 294.

²⁷⁸ NACIONES UNIDAS: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1994*, Vol. II (2ª Parte), pp. 94 y 144, respectivamente.

²⁷⁹ La *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación* se encuentra vigente desde el 17 de agosto de 2014, conforme establece su artículo 36.1., tras haber transcurrido noventa días desde el depósito del trigésimo quinto instrumento de ratificación (Vietnam) acaecido el 19 de mayo de 2014. Texto de la Convención disponible en Internet: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/52106/Part/I-52106-0800000280025697.pdf>> (última consulta: 12/09/2016).

como *Convención de Nueva York de 1997*. Como hecho significativo, ningún país del continente americano la ha ratificado, por lo que ninguno de ellos ostenta la cualidad de Estado Parte.

La Convención supone la materialización por la Comisión de Derecho Internacional de la idea de redactar un acuerdo-marco que se basara en la existencia de una comunidad de intereses y en una interdependencia entre los Estados del curso de agua que, por su propia naturaleza, se traduce en la participación en el uso y los beneficios de las aguas de un curso de agua internacional. Se compone de 33 artículos repartidos en 6 Partes: introducción; principios generales; medidas proyectadas; protección, preservación y gestión; condiciones perjudiciales y situaciones de emergencia; y disposiciones diversas. A ello cabe añadir una séptima Parte de cláusulas finales con 4 artículos, y un Apéndice sobre el procedimiento de arbitraje a seguir.

Su ámbito de aplicación corresponde 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 de ordenación relacionadas con los mismos, por lo que la navegación queda excluida, excepto en el caso de que otros usos la afecten o resulten afectados por la misma.²⁸⁰ En lo referente a las relaciones entre las diferentes clases de usos, la Convención determina que, salvo acuerdo o costumbre en contrario, ningún uso tendrá prioridad sobre los demás, respetando siempre la satisfacción de las necesidades humanas vitales.²⁸¹

Se trata de una Convención-marco en el sentido de que constituye un conjunto de artículos cuyos principios y reglas sean tenidos en cuenta a la hora de concertar los Estados nuevos tratados multilaterales o bilaterales relativos a cuencas hidrográficas y cursos de agua transfronterizos, aplicando o adaptando dichas disposiciones a las características particulares de los mismos.²⁸²

Las Convenciones-marco tienen como principal objeto la de enunciar principios generales. En este caso concreto, la Convención recoge principios ya preexistentes o en formación, a los que habría hecho cristalizar como derecho consuetudinario,

²⁸⁰ Artículo 1 de la Convención.

²⁸¹ Artículo 10 de la Convención.

²⁸² Artículo 3 de la Convención.

específicamente, los incluidos en la Parte titulada “Principios generales”: la utilización y participación equitativas y razonables, la obligación de no causar daños sensibles, la obligación general de cooperar, que se concreta en obligaciones más específicas como la relativa al intercambio de datos e información, y la igualdad de relación entre los diferentes usos. Dichos principios generales constituyen el primer pilar fundamental sobre el que se sustenta la Convención, por lo que serán analizados en detalle en el siguiente epígrafe. No obstante, no podemos olvidar otros principios como el desarrollo sostenible,²⁸³ y la prevención/precaución,²⁸⁴ a los que cabe añadir, entre otros, el principio

²⁸³ El término “desarrollo sostenible” suele considerarse más un concepto político y socioeconómico que un principio jurídico (FRENCH, D.: “Sustainable development”, in FITZMAURICE, M.; ONG, D. M. and MERKOURIS, P. (Eds.): *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgar Publishing Cheltenham, 2010, p. 51), por lo que el “principio de sostenibilidad” pudiera ser considerado como un principio jurídico sometido a connotaciones políticas, con lo que existen opiniones divergentes sobre su determinación jurídica. Así, en el *Asunto Gabčíkovo-Nagymaros*, el Tribunal Internacional de Justicia dictaminó: “Throughout the ages, mankind has, for economic and other reasons, constantly interfered with nature. In the past, this was often done without consideration of the effects upon the environment. Owing to new scientific insights and to a growing awareness of the risks for mankind - for present and future generations - of pursuit of such interventions at an unconsidered and unabated pace, new norms and standards have been developed, set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development” (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment”, *I. C. J. Reports 1997*, párr. 140, p. 78) y, aunque el Tribunal no efectuó ningún pronunciamiento sobre la posición jurídica de dicho concepto, sin embargo, el vicepresidente WEERAMANTRY, en su *Opinión Separada*, sostiene que el desarrollo sostenible es un principio jurídico que forma parte del Derecho internacional (*Ibidem*, *Separate Opinion of Vice-President WEERAMANTRY*, pp. 88-116; en concreto, pp. 89, 95 y 110). Igualmente, el Tribunal, en el *Asunto relativo a las fábricas de celulosa del Río Uruguay*, aunque no se refiere explícitamente al desarrollo sostenible como principio del Derecho internacional, sí sostiene que “but also the need to strike a balance between the use of the waters and the protection of the river consistent with the objective of sustainable development” (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *I. C. J. Reports 2010*, párr. 177, p. 74), aunque el Magistrado CANÇADO TRINDADE, formuló un análisis específico sobre el desarrollo sostenible como principio del Derecho internacional (*Ibidem*, *Separate Opinion of Judge CANÇADO TRINDADE*, pp. 184-190), al igual que los Magistrados AL-KHASAWNEH y SIMMA quienes, en su *Opinión Disidente Conjunta*, se refirieron al desarrollo sostenible como principio (*Ibidem*, *Joint Dissenting Opinion of Judges AL-KHASAWNEH AND SIMMA*, pp. 108-120).

²⁸⁴ Los Estados tienen 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. Estas obligaciones atañen tanto al principio de prevención como al de precaución. La diferencia entre ambos principios estriba en el hecho que frente a una acción u omisión que pueda ocasionar un daño al medio ambiente, en el caso del principio de prevención existe la certeza científica de que dicha acción va a ocasionar un efecto perjudicial. En cambio, en el caso del principio de precaución no existe esta certeza científica, pues solo ante la imposibilidad de conocer con anterioridad el efecto perjudicial es cuando se aplica el principio de precaución (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 principio de prevención supone que el riesgo puede ser conocido anticipadamente y, por tanto, pueden adoptarse medidas para neutralizarlo, mientras que el de

“quien contamina, paga”,²⁸⁵ todos ellos pertenecientes al Derecho Internacional del Medio Ambiente, aplicables igualmente a los cursos de agua internacionales.

El segundo pilar está delimitado por la integración del principio de protección del medio ambiente, en su faceta de obligación de protección del ecosistema sobre el que se asienta un curso de agua transfronterizo, con la obligación de prevención, control y reducción de la contaminación. Así, la Convención determina que los Estados, individual o conjuntamente, protegerán y preservarán los ecosistemas de los cursos de agua internacionales, y adoptarán medidas de prevención, reducción y control de la contaminación en los casos en que esta pueda causar daños sensibles a otros Estados

precaución comporta que el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente al desconocerse materialmente los efectos a medio y largo plazo de una acción. Entre las distintas publicaciones, por todas ellas, cabe citar JUSTE RUIZ, J.: *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Mc Graw-Hill, Madrid, 1999. Asimismo, entre los muchos artículos al respecto son de mencionar las siguientes: CORTI VARELA, J.: “El principio de precaución en la jurisprudencia internacional”, *REDI*, Vol. 69/1, 2017, pp. 219-243; DRNAS DE CLÉMENT, Z.: “Los principios de prevención y precaución en materia ambiental en el sistema internacional y en el interamericano”, *Jornadas de Derecho Internacional*, Secretaría General de la OEA, Washington, 2001, pp. 81-92; LLORET, E.: “El principio preventivo y precautorio en el Derecho Ambiental. ¿A qué principio responde la evaluación de impacto ambiental?”, *Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de la Facultad de Derecho*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, N.º 21, 2011, pp. 1-30; MOURE, A. M.: “El principio de precaución en el derecho internacional”, *DILEMATA*, N.º 5, 2013, pp. 21-37; TROUWHORST, A.: “Prevention, Precaution, Logic and Law. The Relationship between the Precautionary Principle and the Preventative Principle in International Law and Associated Questions”, *Erasmus Law Review*, Vol. 2, 2009, pp. 105-127; y VERA ESQUIVEL G.: “El Derecho Internacional del Medio Ambiente y sus Principios Rectores: El Caso del Principio Precautorio”, *THEMIS*, N.º 29, 1994, pp. 111-116.

²⁸⁵ Se trata de un principio con predominio del aspecto económico, que se traduce en que todo aquel que cause daños medioambientales es responsable de los mismos, por lo que debe tomar las medidas preventivas o reparadoras necesarias y sufragar todos los costes relacionados. De una forma indirecta, está incluido en el apartado 2. del artículo 7 de la *Convención de Nueva York de 1997*: “Cuando a pesar de ello se causen daños sensibles a otro Estado del curso de agua, el Estado cuyo uso los cause deberá, a falta de acuerdo con respecto a ese uso, adoptar todas las medidas apropiadas, teniendo debidamente en cuenta lo dispuesto en los artículos 5 y 6 y en consulta con el Estado afectado, para eliminar o mitigar esos daños y, cuando proceda, examinar la cuestión de la indemnización”. Se encuentra muy consolidado en la Unión Europea, mencionándose en el artículo 192 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Diario Oficial C 83, del 30 de marzo de 2010)* y siéndole de aplicación directa la *Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (Diario Oficial L 143, del 30 de abril de 2004)*. Para una mayor comprensión del principio, *Vid.* CAMPOS ALVARADO, V.: “La aplicación del principio el que contamina paga en el sistema de triple responsabilidad de Panamá”, *Revista de la facultad de Derecho de México*, N.º 269, 2017, pp. 299-336; CHUECA SERRANO, Á. G.: “Quien contamina, paga en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º 15, 2008, pp. 183-196; GOROSITO ZULUAGA, R.: “Los Principios en el Derecho Ambiental”, *UCUDAL (Revista de Derecho)*, N.º 16, 2017, pp. 101-136; y GUTIÉRREZ DUARTE, M. V.; RODRÍGUEZ LÓPEZ, A. y GALVÁN VALLINA, J.: “Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea”, *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, Vol. VI, 2013, pp. 37-69.

ribereños o a su medio ambiente, o bien 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.²⁸⁶

Estas medidas pueden consistir en el establecimiento conjunto de objetivos y criterios sobre la calidad del agua, de técnicas y prácticas para luchar contra la contaminación, y la confección de una lista de sustancias cuya introducción en las aguas de un curso de agua internacional haya de ser prohibida, limitada, investigada o vigilada.²⁸⁷ Igualmente, se prohíbe la introducción de especies nuevas o extrañas que puedan perjudicar el ecosistema del curso de agua, así como la de adoptar todas las medidas con respecto a un curso de agua internacional que sean necesarias para proteger y preservar el medio marino, incluidos los estuarios.²⁸⁸

El tercer pilar se basa en la gestión integrada en lo referente a la ordenación del curso de agua transfronterizo, que podrá incluir la creación de un órgano mixto de gestión, la regulación de su caudal y el mantenimiento y protección de instalaciones y obras.²⁸⁹

En la Convención, ante las objeciones presentadas por algunos países al considerar que se restringe su soberanía, no se utiliza el concepto de “cuenca hidrográfica” adoptado en las *Reglas de Helsinki de 1966*, siendo sustituido por “curso de agua”, definido 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”;²⁹⁰ asimismo, define como “curso de agua internacional” a “todo curso de agua alguna de cuyas partes se encuentren en Estados distintos”.²⁹¹ Se produce, por tanto, una evolución del concepto de “río internacional”, relacionado con la navegación y limitado al cauce que separa o atraviesa dos o más Estados, al de “curso de agua internacional”, que delimita una mayor variedad de usos (domésticos, agrícolas, industriales, sociales y recreativos) y supone un concepto mucho más amplio que el anterior al incluir los afluentes y las aguas subterráneas conectadas con las de superficie. A lo largo de esta Tesis se emplearán como equivalentes los términos “cursos de agua internacionales” y “cursos de agua transfronterizos”.

²⁸⁶ Artículos 20 y 21.2, respectivamente, de la Convención.

²⁸⁷ Artículo 21.3 de la Convención.

²⁸⁸ Artículos 22 y 23, respectivamente, de la Convención.

²⁸⁹ Artículos 24 al 26, respectivamente, de la Convención.

²⁹⁰ Artículo 2.a. de la Convención.

²⁹¹ Artículo 2.b. de la Convención.

3. PRINCIPIOS GENERALES APLICABLES A LOS RECURSOS HÍDRICOS CODIFICADOS POR LA CONVENCION DE NUEVA YORK DE 1997

La *Convención de Nueva York de 1997*, en la Parte II, define y codifica exclusivamente como principios generales la utilización y participación equitativas y razonables, la obligación de no causar daños sensibles, la obligación general de cooperar y el intercambio regular de datos e información, y la relación igualitaria entre usos, que serán analizados a continuación. No obstante, en la Parte IV también contempla otros principios generales propios del Derecho Internacional Medioambiental, como son la protección y preservación de los ecosistemas de los cursos de agua internacionales, y la prevención, reducción y control de la contaminación, aunque, al no estar incluidos en la Parte II, no les otorga la consideración de principios generales.

3.1. Utilización y participación equitativas y razonables

El principio de la utilización y participación equitativas y razonables de los cursos de agua es unánimemente reconocido como principio rector del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, y así lo considera la *Convención de Nueva York de 1997* al configurarlo en el artículo 5 por delante de los demás principios.²⁹²

El primer párrafo de dicho artículo avala el derecho del Estado a utilizar el curso de agua internacional de modo equitativo y razonable compatible con su sostenibilidad, haciéndolo con el propósito de lograr una utilización óptima y sostenible y de un disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua, y la obligación de no privar a otro Estado ribereño de su legítimo derecho a la utilización equitativa, acorde con el concepto de la soberanía territorial limitada.²⁹³

²⁹² El artículo 5 de la Convención 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”.

²⁹³ De las distintas tesis existentes sobre las atribuciones de los Estados respecto a los recursos hídricos transfronterizos situados en su territorio, que serán tratadas en detalle al final de este Capítulo, el concepto de soberanía territorial limitada es ampliamente aceptado como el fundamento en que se

A su vez, el segundo párrafo contempla, como principio complementario, la participación equitativa y razonable de los Estados ribereños en el uso y protección del curso de agua, cuya esencia descansa en la cooperación entre Estados ribereños traducida en un conjunto de medidas y actividades dirigidas a lograr una utilización óptima del curso de agua transfronterizo compatible con su adecuada protección. Es decir, dicha participación incluye tanto el derecho de utilizar el curso de agua como la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento, teniendo presente que los beneficios a obtener solamente podrán ser optimizados si la participación se efectúa a través de acciones coordinadas de cooperación establecidas entre todos los Estados ribereños.

La utilización equitativa y razonable ha sido reconocida por la jurisprudencia internacional en el *Asunto Gabčíkovo-Nagymaros*,²⁹⁴ donde el Tribunal Internacional de Justicia la califica de derecho básico.²⁹⁵ Asimismo, al referirse el Tribunal a los derechos y obligaciones de las Partes, dictaminó que el régimen de utilización conjunta de los recursos hídricos compartidos llevaba aparejada la participación equitativa y razonable efectuada conforme a lo establecido en el artículo 5.2. de la *Convención de Nueva York de 1997*.²⁹⁶

Según este principio, los Estados gozan de un derecho de igualdad de acceso a los beneficios que puedan derivarse del aprovechamiento de los cursos de agua transfronterizos, ya sean contiguos o sucesivos, al tratarse de recursos compartidos que pertenecen a los Estados ribereños en un régimen de igualdad de derechos. Ello no

basa el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales en general y de la *Convención de Nueva York de 1997* en particular. La teoría de la soberanía territorial limitada establece que todos los Estados del curso de agua gozan de igual derecho a la utilización de un recurso hídrico compartido, y cada Estado ribereño tiene la obligación de respetar la soberanía y los derechos correlativos de los demás. Pretende, por tanto, conciliar los intereses transfronterizos en conflicto con la finalidad de proporcionar el máximo beneficio de los usos de las aguas a cada Estado de la cuenca hidrográfica con el menor perjuicio posible a cada uno de ellos.

²⁹⁴ Vid. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary / Slovakia), Judgment”, *op. cit.*

²⁹⁵ *Ibidem*, párr. 78, p. 54: “...The suspension and withdrawal of that consent constituted a violation of Hungary's legal obligations, demonstrating, as it did, the refusal by Hungary of joint operation; but that cannot mean that Hungary forfeited its basic right to an equitable and reasonable sharing of the resources of an international watercourse”; y párr. 85, p. 56: “...The Court considers that Czechoslovakia, by unilaterally assuming control of a shared resource, and thereby depriving Hungary of its right to an equitable and reasonable share of the natural resources of the Danube - with the continuing effects of the diversion of these waters on the ecology of the riparian area of the Szigetkoz - failed to respect the proportionality which is required by international law”.

²⁹⁶ *Ibidem*, párr. 147, p. 80: “Re-establishment of the Joint regime will also reflect in an optimal way the concept of common utilization of shared water resources for the achievement of the several objectives mentioned in the Treaty, in concordance with Article 5, paragraph 2, of the Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses...”.

significa, sin embargo, que el derecho de participación tenga que ser idéntico para cada Estado ribereño, pues equidad no es sinónimo de igualdad, sino de justicia distributiva, lo que viene a significar que todos los Estados ribereños pueden participar de los beneficios en una proporción razonable para satisfacer sus necesidades, y no a partes iguales; es decir, equidad significa equilibrio de los diferentes usos entre los Estados ribereños en caso de conflicto.

Para concretar qué constituye un uso razonable, ello no significa el uso más eficiente disponible, ni tampoco la utilización de la tecnología más avanzada. La razonabilidad difiere de conceptos como el del mejor uso posible o el que sea beneficioso, abarcando la concepción contemporánea de la racionalidad y la toma en consideración de diversos factores, entre otros, el grado de desarrollo de un Estado.²⁹⁷ No obstante, a pesar de haber sido calificado como razonable por un Estado un determinado uso de un curso de agua transfronterizo, podría no ser equitativo si se contempla desde la perspectiva más amplia de todo el curso de agua y de las diferentes necesidades e intereses de otros Estados ribereños. En definitiva, los usos razonables están sometidos a una distribución equitativa de los mismos.²⁹⁸

El proceso de determinación del régimen equitativo y razonable para la utilización de los cursos de agua transfronterizos deberá asegurar que se tienen en cuenta todos los factores relevantes. Estos factores son el resultado del desarrollo histórico de dicho principio, y así han sido recogidos en la *Convención de Nueva York de 1997*, cuyo artículo 6 dispone que, para determinar qué constituye una utilización equitativa y razonable, se examinarán conjuntamente todos los factores pertinentes, para lo que incluye una lista de factores, no exhaustiva, y se llegará a una conclusión sobre la base del conjunto de esos factores.²⁹⁹ El peso que se asigne a cada factor dependerá de su importancia en comparación con la de otros factores relevantes.

²⁹⁷ RIEU-CLARKE, A.; MOYNIHAN, R. and MAGSIG, B-O.: *UN. Watercourses Convention. Users' Guide*, Centre for Water Law, Policy and Science, University of Dundee, Great Britain, 2012, p. 108.

²⁹⁸ *Ibidem*.

²⁹⁹ Los factores contemplados en el artículo 6 son: a) Los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales; b) Las necesidades económicas y sociales de los Estados del curso de agua de que se trate; c) La población que depende del curso de agua en cada Estado del curso de agua; d) 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; e) Los usos actuales y potenciales del curso de agua; f) 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

Asimismo, se trata de un concepto utilitario por el que los Estados efectúan un análisis coste-beneficio del aprovechamiento de los recursos hídricos, buscando maximizar los beneficios y minimizar los costes en un equilibrio de intereses que tenga en cuenta las necesidades y los usos de las aguas que realiza cada uno de los Estados ribereños.

Así, en relación con la *presa de Farakka*, construida entre 1961 y 1975 por la India en el río Ganges, 18 kilómetros aguas arriba de la frontera con Pakistán Oriental (Bangladesh), la India afirmó que el Ganges era un río indio y no internacional, pues el 90 % de su longitud, el 99 % de su zona de pesca y el 91,5 % de su potencial de riego estaba situado en la India. Llevado el caso ante la Comisión Política Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1968 al considerar Pakistán que la construcción de la presa le perjudicaba, la India reconoció la internacionalidad del río y el derecho de Pakistán a una parte equitativa de las aguas, finalizando la controversia con la firma en 1973 de una solución provisional a través del *Acuerdo sobre la distribución de las aguas del Ganges en Farakka y el aumento de su caudal*,³⁰⁰ acordándose posteriormente un nuevo acuerdo en 1996, el *Tratado sobre la distribución de las aguas del Ganges en Farakka*,³⁰¹ que tiene como objetivo el aprovechamiento óptimo de las aguas del río Ganges en los sectores de la gestión de la distribución del caudal de agua, del riego y del desarrollo y generación de energía hidroeléctrica basado en los principios de “equidad, ecuanimidad y ausencia de perjuicios para las Partes”.³⁰²

Son muchos los tratados multilaterales y bilaterales sobre recursos hídricos que contemplan el principio de la utilización y participación equitativas y razonables. Como ejemplos en América Latina podemos citar: el *Tratado de 1944 relativo al aprovechamiento de las aguas de los ríos Colorado y Tijuana y del río Bravo (Grande) desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México*,³⁰³ donde se fija el porcentaje del

efecto; y g) La existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto.

³⁰⁰ Este Acuerdo fue concluido por Bangladesh y la India en Dacca, el 5 de noviembre de 1977, por un periodo de cinco años de validez. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1066, p. 3.

³⁰¹ El *Tratado sobre la distribución de las aguas del Ganges en Farakka* fue firmado en Nueva Delhi el 12 de diciembre de 1996. Disponible el texto del Tratado en OREGON STATE UNIVERSITY: *International Freshwater Treaties Database*: <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/interfreshwaterdata.html>> (última consulta: 16/09/2016).

³⁰² Artículo 9 del Tratado.

³⁰³ *Tratado relativo al aprovechamiento de las aguas de los ríos Colorado y Tijuana y del río Bravo (Grande) desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México*, firmado por México y Estados

caudal de los ríos Bravo y Colorado asignado a cada Estado,³⁰⁴ y atribuye a la Comisión Internacional de Límites y Aguas el estudio, investigación y sometimiento a ambos Gobiernos de recomendaciones para la distribución equitativa entre los dos países de las aguas del sistema del río Tijuana;³⁰⁵ el *Tratado de la Cuenca del Río de la Plata de 1961*,³⁰⁶ en cuyo artículo 1 se contempla “la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo”;³⁰⁷ y el *Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas de 1971*,³⁰⁸ donde se dispone en su primer apartado que “la utilización de las aguas fluviales y lacustres se hará siempre en forma equitativa y razonable”.³⁰⁹

Por último, no se puede obviar que los cursos de agua son recursos naturales que forman parte del medio ambiente, por lo que los Estados, para considerar como equitativa y razonable la utilización de un curso de agua transfronterizo habrán de tener presente tanto los intereses propios y de los demás Estados ribereños como la protección medioambiental. Así lo contempla el Tribunal Internacional de Justicia en el *Asunto relativo a las plantas de celulosa del Río Uruguay*, al afirmar que la utilización de un curso de agua internacional no podrá ser considerada como equitativa y razonable si no se tienen en cuenta, además de los intereses del otro Estado ribereño, la protección del medio ambiente.³¹⁰

Unidos en Washington el 3 de febrero de 1944 y *Protocolo* de 14 de noviembre de 1944. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 3, p. 313.

³⁰⁴ Artículos 4 y 5 del Tratado, respectivamente.

³⁰⁵ Artículo 16 del Tratado.

³⁰⁶ El *Tratado de la Cuenca del Río de la Plata* fue concluido por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en Brasilia el 23 de abril de 1969. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 875, p. 3.

³⁰⁷ Artículo 1: “Las Partes Contratantes convienen en mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable. A tal fin, promoverán en el ámbito de la Cuenca, la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios y que propendan a: ...b). La utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo...”. *Ibidem*, p.7.

³⁰⁸ El *Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas* fue firmada por Argentina y Chile en Santiago el 26 de junio de 1971. Vid. GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. BIBLIOTECA DIGITAL DE TRATADOS: <<http://tratados.cancilleria.gob.ar/>> (última consulta: 22/09/2016).

³⁰⁹ *Ibidem*.

³¹⁰ El Tribunal Internacional de Justicia, en su Sentencia del 20 de abril de 2010, en el párrafo 177 dispone: “...The Court wishes to add that such utilization could not be considered to be equitable and reasonable if the interests of the other riparian State in the shared resource and the environmental protection of the latter were not taken into account...”. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *op. cit.*, p. 75.

3.2. Obligación de no causar daños sensibles

La obligación de no causar daños sensibles se basa en el aforismo romano *sic utere tuo ut alienum non laedas* (usa lo tuyo sin perjudicar lo ajeno), y constituye el lógico corolario del principio de utilización y participación equitativas y razonables, considerándolos complementarios, pues son muchos los tratados que añaden a dicho principio la prevención “siempre que no se cause un daño sensible”, tal y como se recoge, por ejemplo, en el apartado 4 del *Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas de 1971*.³¹¹ No obstante, como antecedente, cabe mencionar una carta del Gobierno de los Países Bajos dirigida el 30 de mayo de 1862 a sus ministros en París y Londres, en relación con el uso del río Mosa por Bélgica y los Países Bajos: “...Siendo el Mosa un río común a Holanda y Bélgica, se sobreentiende que ambos tienen derecho a utilizar naturalmente la corriente, pero, al mismo tiempo, con arreglo a los principios generales del derecho, cada uno de ellos está obligado a abstenerse de cualquier medida que pudiera ocasionar daños al otro...”.³¹²

Es un principio constitutivo del Derecho de Gentes, y así lo recuerda la Sentencia del Staatsgerichtshof (Tribunal Supremo de Alemania), de 18 de junio de 1927, en *el Asunto Relativo a la Infiltración del Danubio (Württemberg y Prusia c. Baden)*³¹³ donde afirmó que:

“El ejercicio de los derechos soberanos de cada Estado con respecto a los ríos [internacionales] que atraviesan su territorio está limitado por el deber de no lesionar los intereses de otros miembros de la colectividad internacional. [...] Ningún Estado puede perjudicar sustancialmente el uso natural del caudal de un río por parte del Estado vecino. La aplicación de este principio se rige por las circunstancias de cada caso particular. Los intereses de los Estados en cuestión se deben ponderar de una manera equitativa. Se debe tener en cuenta no sólo el daño absoluto causado al Estado vecino sino también la relación entre la ventaja obtenida por uno y el daño causado al otro...”.³¹⁴

³¹¹ Apartado 4: “Las Partes se reconocen mutuamente 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”.

³¹² NACIONES UNIDAS: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1986*, Vol. II (1ª Parte), párr. 99, p. 118.

³¹³ *Württemberg und Preußen v. Baden (Donauversinkung)*, Deutscher Staatsgerichtshof, 18, Juni 1927, Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Vol. 116, Appendix, pp. 18-45.

³¹⁴ *Württemberg und Preußen v. Baden (Donauversinkung)*, Deutscher Staatsgerichtshof, 18, Juni 1927, Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Vol. 116, Appendix, pp. 31-32; *Annual Digest of*

Entre los primeros instrumentos internacionales que contemplan este principio destaca la *Declaración de Montevideo de 1933*, cuyo artículo 2 dispone que “los Estados tienen el derecho exclusivo de aprovechar, para fines industriales o agrícolas, la margen que se encuentra bajo su jurisdicción, de las aguas de los ríos internacionales. Ese derecho, sin embargo, está condicionado en su ejercicio por la necesidad de no perjudicar el igual derecho que corresponde al Estado vecino en la margen de su jurisdicción”.³¹⁵

Como principio goza de un amplio reconocimiento, recogido no solo en la *Convención de Nueva York de 1997*³¹⁶ y en los tratados sobre recursos hídricos transfronterizos modernos, sino también en el Derecho Internacional del Medio Ambiente.³¹⁷ Igualmente, ha sido recepcionado por la jurisprudencia internacional, como

³¹⁵ *Public International Law Cases, 1927-1928*, London, 1931, Vol. 4, p. 131. Citado en NACIONES UNIDAS: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1986*, Vol. II (1ª Parte), pp. 135-136. BIBLIOTECA DIGITAL DANIEL COSÍO VILLEGAS: *Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936*, p. 405.

³¹⁶ La *Convención de Nueva York de 1997* contempla el principio de la obligación de no causar daños sensibles en el artículo 7: “1. 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. 2. Cuando a pesar de ello se causen daños sensibles a otro Estado del curso de agua, el Estado cuyo uso los cause deberá, a falta de acuerdo con respecto a ese uso, adoptar todas las medidas apropiadas, teniendo debidamente en cuenta lo dispuesto en los artículos 5 y 6 y en consulta con el Estado afectado, para eliminar o mitigar esos daños y, cuando proceda, examinar la cuestión de la indemnización”.

³¹⁷ La obligación de no causar daños al medio ambiente se encuentra recogida en diversos instrumentos internacionales, entre otros: 1) La *Declaración sobre el Medio Humano (Conferencia Internacional sobre el Medio Humano de Estocolmo, 1972)*, en su Principio 21 dispone: “...los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional” (NACIONES UNIDAS. *Doc. A/CONF.48/14 en 2 y Corr.1*, 1972); 2) La *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992*, establece en el Principio 2: “Los Estados tienen [...] el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional” (NACIONES UNIDAS. *Doc. A/CONF.151/26, Vol. 1*, 12 de agosto de 1992, Anexo I); y 3) El *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, del 5 de junio de 1992, en su artículo 3 estipula: “...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” (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1760, p. 229).

en el *Asunto del Delta del Río Helmand*,³¹⁸ en el *Asunto sobre el Río San Juan*,³¹⁹ y en el *Asunto Trail Smelter*.³²⁰

La obligación de no causar daños sensibles se traduce en una obligación de diligencia debida entendida como la conducta derivada de la buena vecindad y del principio de la buena fe, donde los Estados no pueden efectuar, ni permitir, la realización de actividades dentro de su territorio o en espacios de interés internacional sin considerar los derechos de otros Estados o la protección del medio ambiente. Para la *Convención de Nueva York de 1997*, los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas necesarias para impedir que se causen daños sensibles, es decir, se da un deber de diligencia debida³²¹ entendida como una obligación de comportamiento, no de resultado, pues no tiene por objeto garantizar que no se producirá un daño sensible al utilizar un curso de agua transfronterizo.

Dicha obligación implica que únicamente puede considerarse que un Estado ribereño del curso de agua cuyo uso causa un daño sensible ha incumplido su obligación de ejercer la diligencia debida cuando, de manera intencionada o negligente, ha causado el hecho que había que evitar o, de igual manera, no ha impedido que otros en su territorio

³¹⁸ En el *Asunto del Delta del Río Helmand*, el Laudo arbitral emitido por el Coronel Mac Mahon el 10 de abril de 1905, en la Cláusula I dispone: “En ninguna de las orillas se realizarán obras de riego dirigidas a entorpecer el paso del agua necesaria para el riego en ambas márgenes del río pero ambas Partes dentro de sus respectivos territorios tienen derecho a conservar los canales existentes, a abrir canales antiguos o en desuso y a construir nuevos canales desde el Río Helmand, siempre que con ello no disminuya el caudal del agua necesario para el riego en ambas orillas”. *Vid. NACIONES UNIDAS. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1974, Vol. II (2ª Parte), p. 201.

³¹⁹ En el Laudo arbitral emitido por el presidente de Estados Unidos Grover Cleveland el 22 de marzo de 1888, el apartado 6 de la Cláusula 3 dispone lo siguiente: “La República de Costa Rica no puede impedir a la República de Nicaragua la ejecución, a sus propias expensas y dentro de su propio territorio, de tales obras de mejora; con tal que dichas obras de mejora no resulten en la ocupación o inundación o daño de territorio costarricense, o en la destrucción o serio deterioro de la navegación de dicho Río o de cualquiera de sus brazos en cualquier punto en donde Costa Rica tenga derecho de navegar en el mismo. La República de Costa Rica tiene derecho de reclamar indemnización por los lugares que le pertenezcan en la ribera derecha del Río San Juan que puedan ocuparse sin su consentimiento, y por los terrenos de la misma ribera que puedan inundarse o dañarse de cualquiera otro modo a consecuencia de obras de mejora”. Texto del Laudo disponible en Internet: <<http://www.manfut.org/cronologia/cleveland.html>> (última consulta: 12/09/2016). *Ibidem*, p. 202.

³²⁰ UNITED NATIONS: *Reports of International Arbitral Awards, Trail Smelter case (United States, Canada)*, Vol. 3, p. 1965: “The Tribunal, therefore, finds that the above decisions, taken as a whole, constitute an adequate basis for its conclusions, namely, that, under the principles of international law, as well as of the law of the United States, no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence”.

³²¹ Artículo 7.1. de la Convención.

causen ese hecho o no haya hecho lo necesario para disminuir los efectos.³²² Si a pesar de observar la diligencia debida se causan daños sensibles, el Estado cuyo uso los cause deberá, a falta de acuerdo con respecto a ese uso, adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar o mitigar esos daños y, cuando proceda, examinar la cuestión de la indemnización.³²³

3.3. Obligación general de cooperar y el intercambio regular de datos e información

Los principios de la utilización y participación equitativas y razonables y de la obligación de no causar daños sensibles se complementan con la obligación general de cooperar, que constituye la piedra angular del Derecho internacional moderno.³²⁴ Ciertamente, no se entendería la firma de ningún tratado sobre usos de los cursos de agua transfronterizos si no se basara en la cooperación entre las Partes,³²⁵ en el entendimiento de que cuanto mayor sea el beneficio que se espera obtener, mayor será el grado de cooperación.

³²² NACIONES UNIDAS: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1994*, Vol. II (2ª Parte), p. 110.

³²³ Artículo 7.2. de la Convención.

³²⁴ WOUTERS, P.: “Derecho Internacional: facilitando la cooperación transfronteriza del agua”, GWP, *TEC. BACKGROUND PAPERS*, N.º 17, 2013, p. 16.

³²⁵ La obligación de los Estados de cooperar entre sí constituye un principio del Derecho internacional. La *Carta de las Naciones Unidas* impone la cooperación como el tercero de sus propósitos en el artículo 1: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario...”, además de dedicar el Capítulo IX a la cooperación internacional económica y social. Asimismo, aparece recogida en diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre otras, la *Resolución 2625 (XXV)* de la Asamblea General de las Naciones Unidas: *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, del 24 de octubre de 1970, y en la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, aprobada por *Resolución 3281 (XXIX)* de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1974, cuyo artículo 3 dispone: “En la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa, con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que no cause daños a los legítimos intereses de los otros”. También está contemplada en otros instrumentos de carácter político, como en el Principio 24 de la *Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Humano*: “Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio ambiente, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados” (Vid. NACIONES UNIDAS. *Doc. A/CONF.48/14/Rev. 1, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972*, pp. 5-6), así como en innumerables tratados internacionales medioambientales.

En la *Convención de Nueva York de 1997*, el artículo 8 establece la obligación general de cooperar sobre la base de los principios de igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe a fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada de los cursos de agua internacionales,³²⁶ lo que incluye la posibilidad de establecer Comisiones o mecanismos conjuntos para facilitar la cooperación. A ello cabe añadir la utilización de los procedimientos indirectos de cooperación contemplados en el artículo 30 en el caso de que existan graves obstáculos para entablar contactos directos entre Estados ribereños consistentes en el intercambio de datos e información, la notificación, la comunicación, las consultas y las negociaciones por cualquier procedimiento indirecto que hayan aceptado.

Además de constituir específicamente un principio básico, la cooperación también forma parte de los otros dos principios establecidos en la Convención. Así, en lo referente al principio de utilización equitativa y razonable, el mismo incluye tanto el derecho de utilizar el curso de agua como la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento³²⁷ y, de forma implícita, al exigir que se tengan en cuenta los intereses de los Estados ribereños concernidos,³²⁸ celebrando cuando sea necesario consultas con un espíritu de cooperación.³²⁹

A su vez, en el principio de prohibición de causar daños sensibles no hay una referencia directa a la obligación de cooperar, excepto en el caso de que se hayan producido daños y los Estados tengan que entablar consultas para eliminarlos o mitigarlos o, cuando proceda, examinar la cuestión de su indemnización.³³⁰ No obstante, la obligación de cooperar sí aparece de manera explícita cuando se trata de las medidas proyectadas sobre el estado de un curso de agua internacional al estipular el intercambio de información sobre las mismas,³³¹ la necesidad de notificar las que puedan causar un efecto perjudicial,³³² y las consultas y negociaciones sobre sus posibles efectos adversos.³³³

³²⁶ Artículo 8.1. de la Convención.

³²⁷ Artículo 5.2.

³²⁸ Artículo 5.1.

³²⁹ Artículo 6.2.

³³⁰ Artículo 7.2.

³³¹ Artículo 11.

³³² Artículo 12.

³³³ Artículo 17.

La Convención contempla igualmente otros casos, como aquellos en que la cooperación forma parte de las medidas que se adopten de forma conjunta, cuando proceda, para prevenir o mitigar las condiciones relacionadas con un curso de agua internacional que sean resultado de causas naturales o de un comportamiento humano.³³⁴ En lo que respecta a las situaciones de emergencia, la Convención dispone la obligación de notificar sin demora cualquier situación de emergencia que sobrevenga en su territorio,³³⁵ tomando en cooperación con los Estados que pudieran resultar afectados las medidas pertinentes para prevenir, mitigar y eliminar los efectos nocivos de esa situación³³⁶ y, de ser necesario, elaborarán conjuntamente planes para hacer frente a dichas situaciones en cooperación, cuando proceda, con los demás Estados que puedan resultar afectados y las Organizaciones internacionales competentes.³³⁷

Finalmente, a lo largo del articulado de la Convención aparecen otras referencias sobre la cooperación. Así, el artículo 24 contempla en relación con la ordenación de los cursos de agua que los Estados ribereños podrán establecer consultas e, incluso, crear un órgano mixto de regulación. Igualmente, el artículo 25 establece que los Estados cooperarán, según proceda, para atender a las necesidades u oportunidades de regulación del caudal de las aguas. En lo que respecta a la protección y preservación del medio marino, el artículo 23 dispone que los Estados del curso de agua tomarán en cooperación con otros Estados, cuando proceda, todas las medidas necesarias sobre un curso de agua internacional para proteger y preservar el medio marino.

Al no poder llevar a cabo de una manera óptima la regulación jurídica del uso y aprovechamiento de las aguas transfronterizas si no se cuenta con una información veraz, precisa y actualizada sobre el estado del curso de agua que se desea regular, la Convención ha optado por formalizar jurídicamente el principio de intercambio regular de datos e información como una concreción de la obligación que tienen los Estados del curso de agua de cooperar entre sí.

Este principio complementario, contenido en el artículo 9, implica la obligación de los Estados ribereños de intercambiar periódicamente los datos y la información sobre

³³⁴ Artículo 27.

³³⁵ Artículo 28.2.

³³⁶ Artículo 28.3.

³³⁷ Artículo 28.4.

el estado del curso de agua, en particular los de carácter hidrológico, meteorológico, hidrogeológico y ecológico, los relativos a la calidad del agua y las previsiones correspondientes. Cuando se soliciten datos o información que no esté fácilmente disponible, se hará todo lo posible por atender dicha petición, si bien se puede exigir que el solicitante pague los costes ocasionados. Asimismo, será obligación de los Estados hacer lo posible por reunir y/o procesar los datos y la información de manera que se facilite su utilización por los Estados ribereños a los que sean comunicados, aunque ninguno de estos Estados está obligado a proporcionar datos o información que sean vitales para su defensa o seguridad nacionales,³³⁸ no obstante, se cooperará de buena fe para proporcionar toda la información que sea posible según las circunstancias.³³⁹

Como ejemplos de tratados internacionales que contienen disposiciones sobre el intercambio regular de datos e información: el *Tratado relativo al aprovechamiento de las aguas de los ríos Colorado y Tijuana y del río Bravo (Grande) desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México*, de 1944, concluido entre Estados Unidos y México,³⁴⁰ y el *Tratado de Cooperación Amazónica*, de 1978.³⁴¹

El intercambio de estos datos y demás información asociada se puede canalizar a través de mecanismos conjuntos o cualquier otra vía que los Estados ribereños estimen oportuna, siendo la técnica más comúnmente empleada el recurso a las Comisiones internacionales encargadas de la administración de los cursos de agua transfronterizos.³⁴² Como ejemplo, el *Estatuto del Río Uruguay*,³⁴³ cuyo artículo 28 estipula la obligación de las Partes de suministrar semestralmente a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) una relación detallada de los aprovechamientos que emprendan o autoricen en

³³⁸ Artículo 31.

³³⁹ *Ibidem*.

³⁴⁰ Apartado j del artículo 9 del *Tratado relativo al aprovechamiento de las aguas de los ríos Colorado y Tijuana y del río Bravo (Grande) desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México*, firmado por México y Estados Unidos en Washington el 3 de febrero de 1944 y *Protocolo* de 14 de noviembre de 1944. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 3, p. 335.

³⁴¹ El artículo 15 del *Tratado de Cooperación Amazónica*, concluido en Brasilia el 3 de julio de 1978 entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela, dispone lo siguiente: “Las Partes Contratantes se esforzarán en mantener un intercambio permanente de informaciones y colaboración entre si y con los órganos de cooperación latinoamericanos, en las esferas de acción que se relacionan con las materias que son objeto de este Tratado”. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1202, p. 60.

³⁴² Artículo 8.2. de la Convención.

³⁴³ *Estatuto del Río Uruguay*, firmado en Salto el 26 de febrero de 1975. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1295, p. 331.

las zonas del río sometidas a sus respectivas jurisdicciones, a los efectos de que esta controle si las mismas, en su conjunto, producen perjuicio sensible.³⁴⁴

El principio de cooperación figura, además de en la citada Convención, en los restantes instrumentos jurídicos de carácter universal que guardan relación con los recursos hídricos, tales como la *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar)*,³⁴⁵ el *Convenio sobre la Diversidad Biológica*,³⁴⁶ la *Convención de Lucha contra la Desertificación*³⁴⁷ y la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*.³⁴⁸ Asimismo, los tratados de ámbito regional, al igual que los multilaterales y bilaterales, encuentran su fundamento en el deber de cooperar.³⁴⁹

La obligación general de cooperar ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia internacional, como en el *Asunto Gabčíkovo-Nagymaros* y en el *Asunto relativo a las fábricas de celulosa del Río Uruguay*. En el primer caso, el Tribunal Internacional de Justicia afirma que la utilización conjunta de los recursos hídricos compartidos se efectuará conforme al artículo 5.2 de la *Convención de Nueva York de 1997*, es decir, con la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento;³⁵⁰ además, en su Fallo, el Tribunal dictaminó que Hungría y Eslovaquia debían eliminar lo más rápidamente posible las consecuencias de los actos ilegales que habían cometido, lo que podrían lograr retomando su cooperación para la utilización de las aguas compartidas

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 335.

³⁴⁵ Artículos 3, 4 y 5 de la Convención. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 996, p. 245.

³⁴⁶ Artículo 5 del Convenio. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1760, p. 79.

³⁴⁷ Artículos 2, 3, 4, 12, 14, 16 y 17 de la *Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África*. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1954, p. 3.

³⁴⁸ Artículos 3 y 4 de la Convención. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1771, p. 107

³⁴⁹ WOUTERS, P. y TARLOCK, A. D.: “The third wave of normativity in global water law. The duty to cooperate in the peaceful management of the world’s water resources: an emerging obligation erga omnes?”, *The Journal of Water Law*, Vol. 23, 2013, p. 54.

³⁵⁰ El Tribunal, en el párrafo 147 de la Sentencia, afirma: “Re-establishment of the joint régime will also reflect in an optimal way the concept of common utilization of shared water resources for the achievement of the several objectives mentioned in the Treaty, in concordance with Article 5, paragraph 2, of the Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, according to which: “Watercourse States shall participate in the use, development and protection of an international watercourse in an equitable and reasonable manner. Such participation includes both the right and development thereof, as provided in the present Convention” (General Assembly doc. A/51/869 of 11 April 1997)”. *Vid.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment”, *I. C. J. Reports 1997*, párr. 147, p. 80.

del Danubio, siempre y cuando el programa multidimensional del uso, aprovechamiento y protección del curso de agua se realice de manera equitativa y razonable.³⁵¹

A su vez, en el segundo caso, el Tribunal hace mención a la obligación de cooperar establecida por el *Estatuto sobre el Río Uruguay de 1975* como régimen particular por el que rigen sus actuaciones Argentina y Paraguay en dicho curso de agua transfronterizo,³⁵² y efectúa la observación de que ambos países tienen una larga y efectiva tradición de cooperación a través de la CARU,³⁵³ articulando una vinculación entre la obligación de cooperar y las reglas sustantivas y procedimentales del *Estatuto del Río Uruguay de 1975*,³⁵⁴ determinando que las Partes tienen la obligación legal de continuar con su cooperación en el seno de la CARU.³⁵⁵

3.4. Relación igualitaria entre los usos

El último principio formulado por la *Convención de Nueva York de 1997* hace referencia al principio de igualdad entre todos los usos, estableciendo en el primer párrafo

³⁵¹ *Ibidem.*, párr. 150, p. 80.

³⁵² La Sentencia hace mención a la cooperación en los párrafos 75, 77, 81, 93, 266 y 281 (*Vid. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Pulp Mills on the River Uruguay, (Argentina v. Uruguay), Judgment”, I. C. J. Reports 2010, p. 14).*

³⁵³ El Tribunal, en el párrafo 281, dictamina: “Lastly, the Court points out that the 1975 Statute places the Parties under a duty to co-operate with each other, on the terms therein set out, to ensure the achievement of its object and purpose. This obligation to co-operate encompasses ongoing monitoring of an industrial facility, such as the Orion (Botnia) mill. In that regard the Court notes that the Parties have a long-standing and effective tradition of co-operation and co-ordination through CARU. By acting jointly through CARU, the Parties have established a real community of interests and rights in the management of the River Uruguay and in the protection of its environment. They have also co-ordinated their actions through the joint mechanism of CARU, in conformity with the provisions of the 1975 Statute, and found appropriate solutions to their differences within its framework without feeling the need to resort to the judicial settlement of disputes provided for in Article 60 of the Statute until the present case was brought before the Court”. *Vid. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Pulp Mills on the River Uruguay, (Argentina v. Uruguay), Judgment”, op. cit., pp. 105-106.*

³⁵⁴ WOUTERS, P. y TARLOCK, A. D.: “The third wave of normativity in global water law. The duty to cooperate in the peaceful management of the world’s water resources: an emerging obligation erga omnes?”, *op. cit.*, p. 54.

³⁵⁵ En opinión del Tribunal: “that both Parties have the obligation to enable CARU, as the joint machinery created by the 1975 Statute, to exercise on a continuous basis the powers conferred on it by the 1975 Statute, including its function of monitoring the quality of the waters of the river and of assessing the impact of the operation of the Orion (Botnia) mill on the aquatic environment. Uruguay, for its part, has the obligation to continue monitoring the operation of the plant in accordance with Article 41 of the Statute and to ensure compliance by Botnia with Uruguayan domestic regulations as well as the standards set by CARU. The Parties have a legal obligation under the 1975 Statute to continue their co-operation through CARU and to enable it to devise the necessary means to promote the equitable utilization of the river, while protecting its environment”. *Vid. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Pulp Mills on the River Uruguay, (Argentina v. Uruguay), Judgment”, op. cit., párr. 266, p. 101.*

del artículo 10 que “salvo acuerdo o costumbre en contrario, ningún uso de un curso de agua internacional tiene en sí prioridad sobre otros usos”. No obstante, en caso de conflicto entre varios usos, dicho artículo estipula en el segundo párrafo que “se resolverá sobre la base de los artículos 5 a 7, teniendo especialmente en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas vitales”.

Normalmente, los tratados, o bien la costumbre, suelen asignar prioridad a un uso determinado,³⁵⁶ por lo que el primer párrafo del artículo 10 está concebido como una norma de carácter supletorio, a lo que cabe añadir que su alcance no se limita a los tratados específicos de los cursos de agua transfronterizos, pues ciertos usos como la navegación suelen ser objeto de otros tipos de tratados, como los de amistad, comercio y navegación.

La afirmación de que “ningún uso tiene en sí prioridad sobre otros usos” significa que no hay nada en la naturaleza de un determinado uso que haga suponer *a priori* una prelación respecto a otros usos, de modo que los Estados ribereños pueden asignar libremente la prioridad a un uso específico respecto de un concreto curso de agua transfronterizo. Ello resulta igualmente válido respecto de la navegación que, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 1, no está comprendida en el ámbito de aplicación de esta Convención, “salvo en la medida en que otros usos afecten a la navegación o resulten afectados por ésta”.

Como conclusión obtenida en relación con los principios generales aplicables a los cursos de agua internacionales de la utilización y participación equitativas y razonables, la obligación de no causar daños sensibles, la obligación general de cooperar y el intercambio regular de datos e información, y la relación igualitaria entre los usos salvo acuerdo o costumbre en contrario, su codificación por la *Convención de Nueva York*

³⁵⁶ Sirva como ejemplo el *Tratado sobre Distribución de aguas internacionales de los ríos Colorado, Tijuana y Bravo (Grande), desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México (Tratado de Aguas de 1944)*, concluido entre Estados Unidos y México en Washington el 3 de febrero de 1944, cuyo artículo 3 estipula: “En los asuntos referentes al uso común de las aguas internacionales, acerca de los cuales deba resolver la Comisión, servirá de guía el siguiente orden de preferencias: 1º.- Usos domésticos y municipales. 2º.- Agricultura y ganadería. 3º.- Energía eléctrica. 4º.- Otros usos industriales. 5º.- Navegación. 6º.- Pesca y Caza. 7º.- Cualesquiera otros usos benéficos determinados por la Comisión. Todos los usos anteriores estarán sujetos a las medidas y obras sanitarias que convengan de común acuerdo los dos Gobiernos, los cuales se obligan a resolver preferentemente los problemas fronterizos de saneamiento”.

de 1997 los convierte en exigibles en las relaciones interestatales sobre otros usos distintos de la navegación dimanantes de los cursos de agua transfronterizos, con independencia de que figuren expresamente o no en el correspondiente tratado.

4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTERIZAS

Como ya se expuso anteriormente, la primera definición del concepto de “río internacional” se produjo en el *Acta Final del Congreso de Viena de 1815*, al considerar como tal aquel que en su curso navegable separa o atraviesa diferentes Estados,³⁵⁷ ampliándose dicho concepto en el *Tratado de Paz de Versalles de 1919*³⁵⁸ y, posteriormente, en el *Estatuto sobre el Régimen de las Vías Navegables de Interés Internacional de 1921* se evoluciona al concepto de “vías navegables de interés internacional”.³⁵⁹ El concepto de “río internacional” se relaciona con el deseo de asegurar la navegación en aquellos ríos cuyas aguas discurren por el territorio de dos o más Estados, o son fronteras entre ellos.

La aparición de usos de los ríos internacionales para fines distintos de la navegación provocó la evolución del concepto de “río internacional” al de “curso de agua internacional” motivado por su más que evidente importancia económica y social, ocasionando que los Estados ribereños quedasen sujetos a una interdependencia física permanente, siendo además tenidos en cuenta tanto los afluentes como las aguas subterráneas asociadas compartidas por dos o más Estados. Surge así la toma en consideración de los ríos internacionales, sus afluentes, las aguas subterráneas y el territorio por el que todos ellos discurren como una unidad indivisible que afecta a todos los Estados ribereños, haciéndolos interdependientes en relación con la misma.

Esta nueva unidad hídrica ha sido concebida de dos formas distintas: por una parte, la ILA, en las *Reglas de Helsinki de 1966* recoge la evolución del concepto de “río internacional” a una concepción más amplia como es la “cuenca hidrográfica internacional”, definiéndola en su artículo 2 de la siguiente manera: “una cuenca hidrográfica internacional es la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o

³⁵⁷ Artículo 108 del Acta Final.

³⁵⁸ Artículo 331 del Tratado.

³⁵⁹ Artículo 1 del Estatuto.

más Estados determinada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común”, a la vez que en su artículo 3 determina que un Estado ribereño de una cuenca es “el Estado cuyo territorio abarca una porción de una cuenca hidrográfica internacional”; y por otra parte, la *Convención de Nueva York de 1997* define en su artículo 2 como “curso de agua” a “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”, y por “curso de agua internacional”, “aquel curso de agua algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos”.

La diferencia fundamental entre estos dos conceptos estriba en el hecho de que la “cuenca hidrográfica internacional” es un concepto integrador que se define como una zona geográfica, siendo más amplio que el de “curso de agua internacional”, mucho más limitado, puesto que únicamente incluye al sistema de aguas conformado por las aguas superficiales y las subterráneas que son tributarias de estas, y no al territorio por el que discurren.

A pesar de que la *Convención de Nueva York de 1997* se basa en las *Reglas de Helsinki de 1966*, la razón de que adoptara el concepto de “curso de agua internacional” en lugar de “cuenca hidrográfica internacional” se debe a las reticencias expresadas sobre todo por los Estados ribereños situados aguas arriba, reacios a ceder la más mínima porción de soberanía sobre sus recursos hídricos, que no han querido verse obligados por una Convención que regule el alcance del concepto, siendo este el principal motivo por el que, existiendo 286 cuencas hidrográficas internacionales, de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas, hasta mediados de 2018 únicamente 37 de ellos han ratificado esta Convención.

Posiblemente, el primer instrumento jurídico internacional que define una cuenca hidrográfica lo constituye el *Convenio entre Noruega y Suecia sobre ciertas cuestiones relativas al régimen jurídico de las aguas*,³⁶⁰ de 1929, cuyo artículo 2 la determina como “el conjunto de un territorio en el cual las aguas tienen una salida común hacia el mar”.³⁶¹

³⁶⁰ *Convenio entre Noruega y Suecia sobre ciertas cuestiones relativas al régimen jurídico de las aguas*, firmado en Estocolmo el 11 de mayo de 1929. Vid. LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. CXX, p. 277.

³⁶¹ NACIONES UNIDAS. “Doc. A/5409: Problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de los ríos internacionales: Informe del Secretario General”, *Anuario de la Comisión de Derecho*

Asimismo, la *Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua)*, al concretar la cuenca hidrográfica lo hace 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”.³⁶² Como última definición, la contenida en el *Glosario Hidrológico Internacional*, en que equipara los términos “cuenca” con los de “cuenca de captación”, “cuenca de drenaje”, “cuenca fluvial” y “cuenca hidrográfica” como expresión del “área que tiene una salida única para su escorrentía superficial”.³⁶³

De dichas definiciones se desprende que una cuenca hidrográfica es una unidad geográfica e hidrológica conformada por un río principal, sus afluentes y las aguas subterráneas asociadas, y por todos los territorios comprendidos entre la divisoria de aguas que da lugar al nacimiento de dicho río y su desembocadura, generalmente en el mar, aunque también puede hacerlo en un lago o en un acuífero. Incluye, por tanto, el río principal, sus afluentes y aguas subterráneas asociadas, todos los territorios por los que discurren los mismos, así como su zona marítimo-costera cuando el río desemboca en el mar.

En lo que respecta a la porción del sistema de aguas que debería incluirse en un régimen jurídico destinado a regular una cuenca hidrográfica internacional, existen dos opciones: la primera, que afecta exclusivamente al tramo del curso de agua transfronterizo, resulta la de una más fácil implementación, aunque no asegura la protección integral en lo referente a la calidad y cantidad del curso de agua y al ecosistema en su conjunto; la segunda opción, que afecta a la totalidad de la cuenca, comporta una limitación en el uso de las aguas sobre la base del respeto a los derechos de los demás Estados ribereños y la protección y preservación de los ecosistemas de los cursos de agua.

Como ejemplos de esta última opción existentes en todos los continentes: África: *Acta relativa a la navegación y a la cooperación económica entre los Estados de la*

Internacional 1974, Vol. II, 2ª Parte, p. 133. La redacción original del artículo 2 de dicho Convenio es la siguiente: “...The term "drainage area" shall be held to mean the entire area from which water has a common outlet to the sea”. *Vid.* LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. CXX, p. 278.

³⁶² Artículo 2.3. de la Directiva.

³⁶³ OMM/UNESCO: *Glosario Hidrológico Internacional*, *op. cit.*, p. 31. Asimismo, el *Glosario* también define la cuenca hidrogeológica o cuenca del sistema acuífero como “unidad fisiográfica que contiene un acuífero de gran extensión o varios acuíferos conectados o interrelacionados cuyas aguas fluyen hacia una misma zona de descarga”. *Ibidem.*, p. 153.

*cuenca del Níger de 1969*³⁶⁴ y *Convención sobre el desarrollo sostenible de Lago Tanganika de 2003*;³⁶⁵ América: *Tratado relativo al aprovechamiento de los recursos hidráulicos de la cuenca del río Columbia de 1961*³⁶⁶ y *Tratado de la Cuenca del Río de la Plata*;³⁶⁷ Asia: *Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong de 1995*³⁶⁸ y *Tratado relativo al uso de las aguas del Indo de 1960*;³⁶⁹ y Europa: *Convenio de Cooperación para la Protección y el Uso Sostenible del Río Danubio de 1994*³⁷⁰ y *Acuerdo Marco sobre la cuenca del río Sava de 2002*.³⁷¹

5. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACUÍFEROS TRANSFRONTERIZOS

5.1. Concepto de acuífero transfronterizo

El agua que proporcionan los ríos y lagos constituye un recurso crítico, cada vez más escaso y contaminado, por lo que los acuíferos han adquirido una elevada importancia motivada por el hecho de que las aguas subterráneas constituyen el noventa y seis por ciento del volumen total de agua dulce líquida disponible en todo el planeta. Asimismo, el desarrollo de técnicas más eficientes para la extracción del agua del subsuelo ha permitido su uso generalizado para el abastecimiento de poblaciones, donde al menos el 50 % del agua potable dedicada al abastecimiento de la población procede de

³⁶⁴ *Acta relativa a la navegación y a la cooperación económica entre los Estados de la cuenca del Níger*, firmada en Niamey el 26 de octubre de 1963. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 587, p. 9.

³⁶⁵ *Convención sobre el desarrollo sostenible de Lago Tanganika*, firmada en Dar es Salaam el 12 de junio de 2003. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2338, p. 43.

³⁶⁶ *Tratado relativo al aprovechamiento de los recursos hidráulicos de la cuenca del río Columbia*, firmado en Washington el 17 de enero de 1961. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 542, pp. 244-291.

³⁶⁷ *Tratado de la Cuenca del Río de la Plata*, firmado en Brasilia el 23 de abril de 1969. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 875, p. 3.

³⁶⁸ *Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Mekong*, firmado en Chiang Rai, Tailandia, el 5 de abril de 1995. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2069, pp. 3-30.

³⁶⁹ *Tratado relativo al uso de las aguas del Indo*, firmado en Karachi el 19 de septiembre de 1960. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 419, p. 125.

³⁷⁰ *Convenio de Cooperación para la Protección y el Uso Sostenible del Río Danubio*, firmado en Sofía el 29 de junio de 1994. Vid. DOUE N.º 32, de 12 de diciembre de 1997, pp. 18-43.

³⁷¹ *Acuerdo Marco sobre la cuenca del río Sava*, firmado en Kranjska Gora el 3 de diciembre de 2002. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2366, p. 479.

acuíferos, y en la agricultura, proporcionando el 43 % de toda el agua utilizada para el riego.³⁷²

Las aguas subterráneas constituyen prácticamente la única fuente de agua en muchas regiones áridas y semiáridas, en las que son de vital importancia tanto para la propia vida humana como para el desarrollo. A nivel mundial, 2.500 millones de personas dependen exclusivamente del agua subterránea para satisfacer sus necesidades básicas diarias de agua.³⁷³

De las distintas definiciones genéricas existentes del término “acuífero”, destaca la contenida en el *Glosario Hidrológico Internacional de la UNESCO*, donde lo define como “formación geológica permeable capaz de almacenar, transmitir y proporcionar cantidades aprovechables de agua”;³⁷⁴ igualmente, define “sistema acuífero”, como “acuíferos formados por materiales porosos de diversas permeabilidades que pueden constituir una fuente de recursos hídricos de ámbito regional”,³⁷⁵ y “cuenca hidrogeológica”, como “unidad fisiográfica que contiene un acuífero de gran extensión o varios acuíferos conectados o interrelacionados cuyas aguas fluyen hacia una misma zona de descarga”.³⁷⁶

No obstante, una definición más específica y completa de “acuífero” y de los elementos relacionados con el mismo la proporciona la *Resolución 63/124 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, El derecho de los acuíferos transfronterizos*³⁷⁷ en su artículo 2:

“a) Se entiende por “acuífero” una formación geológica permeable portadora de agua, situada sobre una capa menos permeable, y el agua contenida en la zona saturada de la formación; b) Se entiende por “sistema acuífero” una serie de dos o más acuíferos que están conectados hidráulicamente; c) Se entiende por “acuífero transfronterizo” o “sistema acuífero transfronterizo”, respectivamente, un acuífero o sistema acuífero que

³⁷² UNITED NATIONS WORLD WATER ASSESSEMENT PROGRAMME (WWAP): *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World*, UNESCO, Paris, 2015, p. 13.

³⁷³ *Ibidem.*

³⁷⁴ OMM/UNESCO: *Glosario Hidrológico Internacional*, op. cit., p. 18.

³⁷⁵ *Ibidem.*

³⁷⁶ *Ibidem.*, p. 153.

³⁷⁷ La *Resolución A/RES/63/124, El derecho de los acuíferos transfronterizos*, fue aprobada por la Asamblea General en sesión plenaria el 11 de diciembre de 2008 sobre la base del *Informe de la Sexta Comisión (A/63/439)*.

tenga partes situadas en distintos Estados; *d*) Se entiende por “Estado del acuífero” un Estado en cuyo territorio se encuentra parte de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo; *e*) La “utilización de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos” incluye la extracción de agua, calor y minerales y el almacenamiento y la eliminación de cualquier sustancia; *f*) Se entiende por “acuífero recargable” un acuífero que recibe un volumen significativo de recarga hídrica contemporánea; *g*) Se entiende por “zona de recarga” la zona que aporta agua a un acuífero, compuesta por el área de captación del agua pluvial y el área por la que esa agua fluye hasta un acuífero por escurrimiento sobre el terreno e infiltración a través del suelo; *h*) Se entiende por “zona de descarga” la zona por la que el agua procedente de un acuífero fluye hasta sus puntos de salida, tales como un curso de agua, lago, oasis, humedal u océano”.

De las anteriores definiciones se deduce que los acuíferos son formaciones geológicas que almacenan agua subterránea, normalmente agua dulce, aunque existen acuíferos de agua salada y, en algunos de agua dulce, el agua salada también se encuentra presente en las capas inferiores de los mismos debido a su mayor densidad. Los acuíferos, por tanto, comprenden tanto el continente (la formación geológica) como el contenido (las aguas subterráneas).

El agua subterránea se origina a partir del deshielo de los glaciares y zonas cubiertas por la nieve, de la lluvia o desde los ríos y lagos, donde una parte se infiltra directamente a través del suelo por las grietas y poros de las rocas (zona de alimentación o de recarga), descendiendo por las sucesivas capas permeables hasta alcanzar finalmente una capa impermeable donde se acumula y rellena el acuífero, circulando a favor de la pendiente (zona de circulación) hasta encontrar un nivel de salida a la superficie (zona de descarga) en puntos concretos que se convierten en manantiales o fuentes, o de forma difusa en los lechos de los ríos, cuyo caudal es mantenido por las aguas subterráneas, en especial en época de estiaje, o bien van a parar a otro acuífero o al mar. Los puntos de descarga también pueden ser artificiales, como los pozos construidos para el uso doméstico o el agropecuario.³⁷⁸

Este mecanismo es el que siguen los acuíferos renovables, que pueden encontrarse a diferentes niveles de profundidad, desde los situados a pocos metros de profundidad y

³⁷⁸ HEATH, R. C.: “Basic ground-water hydrology”, United States Geological Survey *Water-Supply Paper 2220*, 1983, pp. 4-5.

abiertos al medio ambiente de la superficie (acuíferos libres o no confinados), hasta los parcialmente conectados con la superficie (acuíferos confinados). Asimismo, existen acuíferos no renovables, totalmente desconectados de la superficie al estar situados a varios kilómetros de profundidad (acuíferos fósiles), carentes de zonas de recarga y de descarga, que son los más frágiles al no ir acompañada la extracción de agua por medios artificiales que se efectúe en los mismos de su correspondiente renovación, por lo que son más proclives a su sobreexplotación y contaminación, difícilmente reversibles.³⁷⁹

En condiciones normales, la calidad de las aguas subterráneas permite su consumo directo por parte de los seres humanos, siendo susceptibles igualmente de ser explotadas en cantidades económicamente apreciables para usos agropecuarios e industriales. Además, es de destacar el papel relevante que los acuíferos desempeñan como reguladores de los ecosistemas al mantener estable el volumen de agua que discurre por los cursos de agua superficiales, alimentar los humedales y evitar o amortiguar las inundaciones absorbiendo el exceso de agua de las lluvias intensas e, igualmente, constituyen una reserva estratégica de agua en épocas de sequía. Por todo ello, los acuíferos gozan de la consideración de recurso vital que tiene una importante incidencia en el desarrollo sostenible, aunque sin olvidar su gran fragilidad que los hace difícilmente recuperables cuando se han agotado por sobreexplotación o han sido gravemente contaminados.

Al igual que sucede con los recursos hídricos de la superficie, también existen acuíferos que se extienden por el subsuelo de dos o más Estados, y que, en ocasiones, están interconectados formando sistemas de acuíferos transfronterizos. En la actualidad se encuentran catalogados 366 acuíferos transfronterizos, siendo el más extenso de ellos el Acuífero del Amazonas (4.056.605 km²).³⁸⁰

³⁷⁹ ECKSTEIN, G. and ECKSTEIN, Y.: “A Hydrogeological Approach to Transboundary Ground Water Resources and International Law”, *American University International Law Review*, Vol. 19 (2), 2003, pp. 210-221. Para un análisis en detalle de los diferentes tipos de acuíferos, *Vid.* ECKSTEIN, G.: “A Hydrogeological Perspective of the Status of Ground Water Resources Under the UN Watercourse Convention”, *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 30 (3), 2005, pp. 525-564; y ECKSTEIN, G. and ECKSTEIN, Y.: “Transboundary Aquifers: Conceptual Models for Development of International Law”, *Ground Water*, Vol. 43 (5), 2005, pp. 679-690.

³⁸⁰ De los 366 acuíferos transfronterizos catalogados por el IGRAC (Centro Internacional de Evaluación de Recursos de Aguas Subterráneas) de la UNESCO, 72 se encuentran en África, 73 en América (21 en América del Norte, 18 en América Central, 4 en el Caribe, 30 en América del Sur), 129 en Asia y Oceanía, y 92 en Europa. *Vid.* INTERNATIONAL GROUNDWATER RESOURCES ASSESSMENT CENTRE (IGRAC), UNESCO-IHP (UNESCO International Hydrological

5.2. Régimen jurídico de los acuíferos transfronterizos

La regulación jurídica de los cursos de agua transfronterizos es una necesidad que pretende conseguir la utilización y participación equitativas y razonables de los mismos por parte de los Estados ribereños en un contexto de cooperación internacional que evite causar daños sensibles a los demás Estados, así como solucionar las posibles controversias que pudieran surgir. En el caso de los acuíferos transfronterizos ello ocurre con mayor motivo, toda vez que, del total del agua dulce existente, el 0,3 % corresponde a los cursos de agua de la superficie, y el 30,1 % a las aguas subterráneas; es decir, los acuíferos suponen cien veces el volumen del agua situada en la superficie.³⁸¹

Esta necesidad de evolución del Derecho internacional para regular las aguas subterráneas transfronterizas viene mediatizada por el mayor conocimiento técnico existente sobre los acuíferos³⁸² y por las propias especificidades de estos al ser más vulnerables que las aguas de superficie, en especial, en lo referente a la calidad de sus aguas, cuya degradación por contaminación es más difícil de revertir que en el caso de los cursos de agua de la superficie.

Desde mediados del siglo XX se han realizado varios intentos de regulación de esta materia. No obstante, en ellos se pone de manifiesto que la pretensión de regular las aguas subterráneas aparece vinculando estrictamente los cursos de agua transfronterizos con las aguas subterráneas, como se aprecia ya en las *Reglas de Helsinki de 1966*, en cuyo artículo 2 se define la cuenca hidrográfica internacional por referencia a “un sistema de hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común”. Sin

Programme): *Transboundary Aquifers of the World* [map]. Edition 2015. Disponible en Internet: <https://www.un-igrac.org/sites/default/files/resources/files/TBAmmap_2015.pdf> (última consulta: 20/10/2016).

³⁸¹ GLEICK, P. H.: “Water resources”, *op. cit.*, pp. 817-823.

³⁸² La UNESCO, en cooperación con, entre otros organismos, la FAO y la AIH/IAH (Asociación Internacional de Hidrogeólogos / International Association of Hydrogeologists), ha desarrollado un programa específico sobre los acuíferos transfronterizos: La iniciativa de Gestión de Recursos de Acuíferos compartidos a nivel internacional (ISARM, por sus siglas en inglés: International Shared Aquifer Resource Management), cuyo objetivo es mejorar la comprensión de las cuestiones científicas, socioeconómicas, legales, institucionales y medioambientales relacionadas con la gestión de los acuíferos. Asimismo, cuenta con el Programa Hidrológico Internacional (PHI) que realiza igualmente estudios sobre las aguas subterráneas. Además, la IGRAC (International Groundwater Resources Assessment Centre: Centro Internacional de Evaluación de Recursos de Aguas Subterráneas) promueve y facilita el intercambio a nivel internacional de información y experiencias sobre las aguas subterráneas. Por último, entre los varios autores que han realizado trabajos sobre los acuíferos transfronterizos debemos mencionar a GABRIEL ECKSTEIN Y YORAM ECKSTEIN.

embargo, como arguye el Profesor RODRÍGUEZ BARRIGÓN, “siendo relevante el avance positivador que ello constituye por sí mismo al dotar al concepto de cuenca hidrográfica de un carácter unitario, lo cierto es que genera un vacío regulador al no contemplar las particularidades propias de los acuíferos transfronterizos”.³⁸³

Como ya se ha expuesto anteriormente en este mismo Capítulo, las *Reglas de Helsinki de 1966* se complementaron con las *Reglas de Seúl de 1986 sobre Aguas Subterráneas Internacionales*, carentes de una regulación exhaustiva al no contemplar los acuíferos confinados, actualizándose aquellas en 2004 con la aprobación de las *Reglas de Berlín sobre los Recursos Hídricos*, que incluyen un Capítulo específico sobre los acuíferos transfronterizos, objeto de controversia por las importantes discrepancias sobre las mismas surgidas en el seno de la propia ILA.

Ya se ha apuntado anteriormente que la *Convención de Nueva York de 1997*, al definir en el artículo 2 el término “curso de agua” incluye en dicho concepto tanto los sistemas de aguas de superficie como las subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común. Es decir, no regula los acuíferos sino, exclusivamente, las aguas subterráneas relacionadas con las de la superficie.

Para paliar esta deficiencia, la CDI, al aprobar el 24 de junio de 1994 el Proyecto de artículos de la que finalmente sería la *Convención de Nueva York de 1997*, también aprobó en la misma Sesión una *Resolución sobre las aguas subterráneas transfronterizas* referida a las aguas subterráneas confinadas no conectadas con un curso de agua,³⁸⁴ donde reconoce que deben elaborarse normas específicas sobre dichas aguas y considera que pueden aplicarse a las mismas, cuando resulte apropiado, los principios contenidos en el Proyecto de artículos aprobados en esa Sesión, la futura *Convención de Nueva York de 1997*.

Posteriormente, en 2002, en su 54º periodo de sesiones, la CDI decidió incluir en su programa de trabajo el tema titulado “Recursos naturales compartidos”, en referencia

³⁸³ RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M.: “El acuífero guaraní: una regulación fundada sobre el principio de soberanía estatal”, en MORA ALISEDA, J. (Dir.): *Gestión de recursos hídricos en España e Iberoamérica*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 487.

³⁸⁴ NACIONES UNIDAS: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1994*, Vol. II (2ª Parte), p. 144.

a las aguas subterráneas, el petróleo y el gas natural.³⁸⁵ Al razonar que, si la Comisión se dedicaba al mismo tiempo a tres recursos diferentes ello dificultaría los trabajos, al final se decidió por consenso general dedicarse en exclusiva a las aguas subterráneas transfronterizas. Los trabajos se iniciaron en 2003, participando en los mismos expertos del Programa Hidrológico Internacional (PHI) de la UNESCO, y finalizaron en 2008, en su 60º periodo de sesiones, con la adopción en segunda lectura del *Proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos*, en los que resulta patente la influencia de la *Convención de Nueva York de 1997* en su redacción.

El 11 de diciembre de 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Resolución 63/124, El derecho de los acuíferos transfronterizos*,³⁸⁶ cuyo Anexo contiene el *Proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos* elaborado por la CDI. En el Preámbulo de dicha Resolución la Comisión recomienda a la Asamblea General: “b) que recomendara a los Estados interesados concertasen los correspondientes arreglos bilaterales y regionales para la adecuada gestión de los acuíferos transfronterizos sobre la base de los principios enunciados en el proyecto de artículos; y c) que, en vista de la importancia del tema, también tomara en consideración, en una fase ulterior, la elaboración de una convención basada en el proyecto de artículos”.

Dicha Resolución supone un régimen singularizado para los acuíferos transfronterizos conformado por los principios definidos en la misma que incluyen la soberanía de los Estados sobre su correspondiente parte del acuífero, la utilización equitativa y razonable, la obligación de no causar un daño sensible, el intercambio regular de datos e información, y la cooperación entre Estados para gestionar el acuífero compartido y prevenir, reducir y controlar su contaminación. No obstante, la relevancia real de esta Resolución debe ser comprendida en un contexto de reconocimiento creciente de la importancia que tiene para todos los Estados y para la propia Humanidad garantizar el mantenimiento y la adecuada gestión de un recurso fundamental como es el agua dulce.³⁸⁷

³⁸⁵ La Asamblea General de las Naciones Unidas, en el párrafo 2 de la *Resolución 57/21* de 19 de noviembre de 2002, tomó nota de la decisión de la CDI de incluir el tema “Recursos naturales compartidos” en concordancia con la anterior Recomendación efectuada en la *Resolución 55/122* de 12 de diciembre de 2000.

³⁸⁶ La *Resolución /63/124* fue aprobada por recomendación de la Sexta Comisión (A/63/439).

³⁸⁷ RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M.: “El acuífero guaraní: una regulación fundada sobre el principio de soberanía estatal”, *op. cit.*, p. 488.

El 9 de diciembre de 2011, la Asamblea General incide de nuevo sobre el tema de los acuíferos transfronterizos, aprobando la *Resolución 66/104, El derecho de los acuíferos transfronterizos*,³⁸⁸ donde vuelve a alentar a los Estados interesados a concertar arreglos bilaterales o regionales sobre acuíferos transfronterizos teniendo en cuenta el Proyecto de artículos anexo a su *Resolución 63/124*. Posteriormente, el 16 de diciembre de 2013 aprueba la *Resolución 68/118, El derecho de los acuíferos transfronterizos*,³⁸⁹ donde hace alusión a la toma en consideración de las disposiciones contenidas en el *Proyecto de artículos del derecho de los acuíferos transfronterizos* en el *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*, de 2 de agosto de 2010, y las *Disposiciones Modelo sobre Aguas Subterráneas Transfronterizas*, aprobadas por la Sexta Reunión de las Partes en la *Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales* el 29 de noviembre de 2012.

Ante la ausencia de un marco internacional que regulase las aguas subterráneas transfronterizas, su gestión se ha efectuado desde comienzos del siglo XX conjuntamente con las aguas de superficie en el contexto de varios de los tratados bilaterales y multilaterales celebrados sobre cursos de agua transfronterizos, otorgándoles un tratamiento dispar que va desde aquellos que contienen algún precepto de carácter generalista,³⁹⁰ hasta los que las regulan de manera específica e incluyen prescripciones sobre la distribución de las aguas o relacionadas con su calidad.³⁹¹

En lo que respecta a los instrumentos específicos existentes sobre la gestión y protección de acuíferos transfronterizos, su número es muy bajo en relación a los acuíferos catalogados actualmente, con la particularidad de tratarse tanto de acuerdos

³⁸⁸ La *Resolución 66/104* fue aprobada por recomendación de la Sexta Comisión (A/66/477).

³⁸⁹ La *Resolución 68/118* fue aprobada por recomendación de la Sexta Comisión (A/68/470).

³⁹⁰ Sirva como ejemplo el *Estatuto del Río Uruguay*, firmado en Salto el 26 de febrero de 1975, donde su artículo 35 contempla las aguas subterráneas de una manera generalista: “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”. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1295, p. 335.

³⁹¹ Como ejemplo de regulación específica de las aguas subterráneas en un tratado, el *Acta N.º 242 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos: Solución permanente y definitiva del problema internacional de la salinidad del río Colorado*, de 30 de agosto de 1973, cuya Resolución N° 5 dispone: “...cada país limitará el bombeo de las aguas subterráneas en su propio territorio, dentro de los 8 kilómetros (5 millas) de la línea divisoria entre Sonora y Arizona y cerca de San Luis, a 197.358.000 metros cúbicos (160.000 acres-pies) anuales”. *Vid.* COMISIÓN INTERNACIONAL DE LÍMITES Y AGUAS ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS, SECCIÓN MEXICANA: <<http://www.cila.gob.mx/ACTAS/242.pdf>> (última consulta: 20/10/2016).

internacionales como realizados por entidades infraestatales o locales, o bien de “arreglos” más prácticos y flexibles que los tratados internacionales como, por ejemplo, los Memorandos de Entendimiento, concertados conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del *Proyecto de artículos del derecho de los acuíferos transfronterizos* respecto de todo un acuífero o sistema acuífero o de cualquiera de sus partes, o de un proyecto, programa o utilización determinados.³⁹²

En este contexto, de los seis instrumentos firmados, los acuerdos referidos al Sistema Acuífero de Piedra Arenisca de Nubia, compartido por Chad, Egipto, Libia y Sudán, y al Sistema Acuífero del Noroeste del Sahara, que ocupa parte del territorio de Argelia, Libia y Túnez, se limitan al establecimiento de procedimientos básicos de consulta e intercambio de información.³⁹³ Los otros cuatro, que tienen un contenido más amplio, son los siguientes: el *Convenio sobre la protección, utilización y recarga del Acuífero de Ginebra* (Cantón de Ginebra-Suiza y el Departamento de la Alta Saboya-Francia), de 6 de septiembre de 1977, renovado el 18 de diciembre de 2007;³⁹⁴ el *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*, firmado el 2 de agosto de 2010 entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay;³⁹⁵ el *Memorandum de Entendimiento para el establecimiento de un Mecanismo de Consulta para la gestión integrada de los recursos hídricos de los Sistemas Acuíferos de Iullemeden y Taoudeni/Tanezrouft*, concertado por Argelia, Benin,

³⁹² El artículo 9 (Acuerdos y arreglos bilaterales y regionales) del *Proyecto de artículos del derecho de los acuíferos transfronterizos* dispone: “A los efectos de la gestión de un determinado acuífero o sistema acuífero transfronterizo, los Estados del acuífero procurarán concertar acuerdos o arreglos bilaterales o regionales entre sí. Dichos acuerdos o arreglos se podrán concertar respecto de todo un acuífero o sistema acuífero o de cualquiera de sus partes, o de un proyecto, programa o utilización determinados...”.

³⁹³ Para el Sistema Acuífero de Piedra Arenisca de Nubia, los Coordinadores Nacionales representantes de Chad, Egipto, Libia y Sudán firmaron en Trípoli, el 5 de octubre del 2000, dos *Acuerdos sobre el seguimiento e intercambio de información sobre las aguas subterráneas del Sistema Acuífero*. Asimismo, los representantes de Argelia, Libia y Túnez reunidos en la sede de la FAO en Roma el 19 y 20 de diciembre de 2002, acordaron un *Acta constitutiva de Acuerdo para el establecimiento de un Mecanismo de Consulta sobre el Sistema Acuífero del Noroeste del Sáhara*, firmada por Argelia el 6 de enero de 2003, por Túnez el 15 de febrero de 2003, y por Libia el 23 de febrero de 2003. *Vid.* BURCHI, S. and MECHLEM, K.: “Groundwater in international law. Compilation of treaties and other legal instruments”, in FAO: *Legislative Study 86*, Roma, 2005, pp. 4-8.

³⁹⁴ Traducción no oficial al inglés del Convenio disponible en Internet: <<http://www.internationalwaterlaw.org/documents/europe.html#Franco-SwissGeneveseAquifer>> (última consulta: 20/10/2016).

³⁹⁵ El *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní* fue suscrito en el seno del MERCOSUR por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en San Juan (Argentina), el 2 de agosto de 2010. *Vid.* URUGUAY. CÁMARA DE SENADORES: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S2012030486-008942933.pdf>> (última consulta: 20/10/2016). Paraguay ha sido el último país en ratificarlo mediante la Ley 6037/2018, de 10 de abril de 2018 (Gaceta N.º 72, del 17 de abril de 2018), por lo que su entrada en vigor se producirá el trigésimo día contado a partir del depósito de dicha ratificación.

Burkina Faso, Mali, Níger y Nigeria el 28 de marzo de 2014,³⁹⁶ y el *Acuerdo para la gestión y utilización de las aguas subterráneas en el Acuífero Al-Sag/Al-Disi*, concluido por Arabia Saudí y Jordania el 30 de abril de 2015.³⁹⁷

La actual situación de crisis hídrica que sufren muchos países aconseja incrementar el grado de cooperación internacional en la gestión y utilización de los recursos hídricos transfronterizos y, en especial, los acuíferos, dada su mayor vulnerabilidad por sobreexplotación o contaminación, agravada en el caso de los acuíferos confinados al no ser estos renovables. El principal obstáculo al incremento de la cooperación lo constituye el recelo que muestran los países en lo que respecta a la limitación de su soberanía sobre la porción del acuífero que se encuentra en su territorio, de ahí el ínfimo número de tratados concluidos sobre acuíferos transfronterizos.

6. SOBERANÍA SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS ENTRE DOS O MÁS ESTADOS

6.1. Concepto de soberanía relativa a los recursos hídricos compartidos

Anteriormente, el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales ha sido definido como el conjunto de normas de carácter internacional que establecen los principios, los derechos y obligaciones, y las medidas de cooperación entre los Estados en orden al uso, protección y conservación de dichas aguas. La primera cuestión que esta regulación plantea es la referida a la soberanía de los Estados ribereños sobre el tramo del curso de agua transfronterizo que discurre por su territorio.

El concepto de soberanía ha pasado a representar, desde la *Paz de Westfalia de 1648*, la identidad jurídica de un Estado dentro del Derecho internacional. Este concepto aporta orden, estabilidad y previsibilidad a las relaciones internacionales, pues los Estados soberanos se consideran iguales, sea cual sea su tamaño, población, grado de desarrollo y riqueza comparativa, convirtiéndolo el artículo 2.1. de la *Carta de las*

³⁹⁶ El *Memorando de Entendimiento* contempla su entrada en vigor 30 días después de su ratificación por al menos dos tercios de los Estados miembros del Mecanismo de Consulta. *Vid.* FAOLEX: LEX-FAOC135180.

³⁹⁷ Traducción no oficial al inglés del Acuerdo disponible en Internet: <http://internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Disi_Aquifer_Agreement-English2015.pdf> (última consulta: 20/10/2016).

*Naciones Unidas*³⁹⁸ en el principio de la igualdad soberana de los Estados que, posteriormente, sería incluido como uno de los principios codificados en la *Resolución 2625 (XXV)* de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*.³⁹⁹

La soberanía se traduce en la capacidad autónoma y la competencia de la que está dotado un Estado para tomar decisiones políticas, tanto en lo referente a sus relaciones internacionales como dentro de su territorio en lo que respecta a la población y los recursos que se encuentran en el mismo, entre los que figuran los recursos hídricos transfronterizos. Es decir, todo Estado soberano se encuentra capacitado por el Derecho internacional para ejercer una jurisdicción plena, exclusiva y excluyente, sobre su territorio y la población, con el deber de los demás Estados de no intervención en los asuntos internos de cualquier otro Estado.⁴⁰⁰

Cuando se trata de cursos de agua transfronterizos, al ser un recurso natural compartido,⁴⁰¹ la soberanía sobre estos aparece recogida en diversos instrumentos de carácter político, como en la *Resolución 1803 (XVII)* de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales, donde se declara el derecho de todo Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.⁴⁰²

³⁹⁸ La *Carta de las Naciones Unidas* se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

³⁹⁹ La *Resolución 2625 (XXV)* de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, aprobada el 24 de octubre de 1970, proclama como principio codificado el principio de igualdad soberana en los siguientes términos: “Todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole”.

⁴⁰⁰ PUEYO LOSA, J.: “Las Competencias del Estado (I): Competencias Territoriales”, en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Manual de Derecho Internacional Público*, 18ª edición, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 423-424.

⁴⁰¹ En el *Asunto Gabcíkovo-Nagymaros*, el Tribunal Internacional de Justicia califica al río Danubio de “recurso natural compartido”. *Vid.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment”, *op. cit.*, párr. 150, p. 80.

⁴⁰² La *Resolución 1803 (XVII)* de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1962, dispone en su Preámbulo, en el párrafo 3: “Teniendo presente los dispuesto en la Res. 1515 (XV) de 15 de diciembre de 1960, en la que ha recomendado que se respete el derecho soberano de todo Estado a disponer de su riqueza y de sus recursos naturales”. Asimismo, el siguiente párrafo establece: “Considerando que cualquier medida a este respecto debe basarse en el reconocimiento

No obstante, el ejercicio de la soberanía respecto al uso, aprovechamiento y libre disposición de sus recursos naturales no es absoluto, como cabría deducir del artículo 2.1. de la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*:⁴⁰³ “Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas”, pues dicho instrumento la limita al disponer en el artículo siguiente que “en la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa, con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que no cause daños a los legítimos intereses de los otros”.

De lo anterior se deduce que la soberanía sobre los recursos naturales compartidos, entre los que se encuentran los cursos de agua transfronterizos, no es absoluta, pues se encuentra limitada por el sometimiento a tres principios básicos que los regulan: su distribución equitativa, la prohibición de causar daños significativos, y la obligación general de cooperar.

La aplicabilidad del concepto de soberanía a los usos de los cursos de agua transfronterizos comporta ciertas especificidades en razón tanto de las propias características físicas del agua como del tipo de uso y, sobre todo, de la situación geográfica del Estado ribereño en relación con dichas aguas. Así, sería completamente inútil que un Estado situado aguas abajo prohibiera aquellos usos que supongan una pérdida significativa del caudal de agua si los Estados situados aguas arriba los permiten; ni tampoco serían eficaces las medidas preventivas que adopte dicho Estado para evitar la contaminación de un curso de agua contiguo si el Estado ribereño de la otra orilla vierte productos contaminantes al mismo.

Cada Estado ribereño es soberano sobre el tramo del curso de agua transfronterizo que discurre por su territorio, y tiene derecho a beneficiarse de los posibles usos de que sea susceptible dicho tramo en el interior de su territorio siempre que no cause un daño significativo a otro Estado ribereño, aunque reconociendo que los mismos derechos y

⁴⁰³ del derecho inalienable de todo Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales en conformidad con sus intereses nacionales y en el respeto a la independencia política de los Estados”. La *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados* fue aprobada por *Resolución 3281 (XXIX)* de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1974.

deberes también les corresponden a los demás Estados ribereños sobre la base del principio de igualdad soberana. Ello significa que el uso y aprovechamiento de los cursos de agua transfronterizos lleva implícita la obligación de cooperar debido a la interdependencia existente entre los Estados ribereños o, al menos, la necesidad de establecer límites al ejercicio de su soberanía sobre las aguas que discurren por su territorio.

La *Convención de Nueva York de 1997* no contiene ninguna referencia sobre la soberanía del Estado sobre el tramo del curso de agua transfronterizo que discurre por su territorio. Como referencia indirecta cabe citar la obligación general de cooperación expresada en el artículo 8.1: “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”.

La explotación de los cursos de agua transfronterizos para fines distintos de la navegación se ha venido regulando por lo general mediante acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados ribereños de cada curso de agua o cuenca hidrográfica internacional. En el contexto de la igualdad de derechos entre Estados que rige el Derecho internacional, los derechos y obligaciones de los Estados ribereños respecto a los usos del curso de agua transfronterizo dependen en gran medida de la concreta tesis a la que se acojan respecto a las atribuciones soberanas estatales sobre los recursos hídricos transfronterizos en su territorio.

6.2. Tesis existentes referidas a las atribuciones de los Estados sobre los recursos hídricos transfronterizos situados en su territorio

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el problema que se plantea consiste en determinar si un Estado puede, de forma arbitraria, utilizar las aguas de un curso de agua transfronterizo o manejar otros recursos naturales que influyan sobre dichos recursos hídricos; o si, por el contrario, existen ciertas restricciones en beneficio de los demás Estados ribereños. Ello se ha traducido en la aparición de diferentes tesis que se analizan a continuación.

6.2.1. SOBERANÍA TERRITORIAL ABSOLUTA

Esta tesis postula que el Estado, en el ejercicio completo de su soberanía, puede actuar con total libertad, sin ningún tipo de restricciones, sobre los tramos de los cursos de agua transfronterizos situados en su territorio, quedando exento de responsabilidad frente a los demás Estados ribereños por cualquier daño causado como resultado de su actividad.

Está basada en la denominada “doctrina Harmon”, expuesta por el Fiscal General de los Estados Unidos JUDSON HARMON en su *Dictamen del 12 de diciembre de 1895* con motivo del litigio surgido con México por los perjuicios sufridos por los agricultores mexicanos por la detracción de agua para el riego efectuada por Estados Unidos en el río Grande, con la consiguiente disminución del nivel de sus aguas. En su Dictamen, que no se basaba en el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales sino en los principios generales de soberanía establecidos en el Derecho internacional, sostenía que el principio fundamental del Derecho internacional es la soberanía absoluta de cada nación dentro de su propio territorio respecto de las demás en los siguientes términos:

“The fundamental principle of international law is the absolute sovereignty of every nation, as against all others, within its own territory... Whether the circumstances make it possible or proper to take any action from considerations of comity is a question which... should be decided as one of policy only, because, in my opinion, the rules, principles, and precedents of international law impose no liability or obligation upon the United States”.⁴⁰⁴

El Dictamen se apoyaba en la conocida sentencia sobre la doctrina absoluta de inmunidad de jurisdicción del Estado extranjero del 24 de febrero de 1812 dictada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso *The Schooner “Exchange” v. McFaddon & Others*, que afirmaba lo siguiente:

“La jurisdicción de la nación dentro de su propio territorio es necesariamente exclusiva y absoluta. No es susceptible de limitación alguna que no se imponga ella misma. Toda restricción de jurisdicción derivada válidamente de una fuente exterior entrañaría una disminución de soberanía equivalente a la amplitud de la restricción, así

⁴⁰⁴ Cfr. BARBERIS, J.: *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho internacional*, op. cit., p. 16, notas 1 y 2.

como una atribución de dicha soberanía, en idéntica medida, al poder facultado para imponer dicha restricción. Por consiguiente, toda restricción al poder pleno y absoluto de una nación dentro de su propio territorio debe originarse en el consentimiento de la nación misma. No puede derivar de ninguna otra fuente legítima”.⁴⁰⁵

El conflicto fue parcialmente resuelto a través de la *Convención para la equitativa distribución de las aguas del río Grande (Tratado de Agua para el Valle de Juárez)*,⁴⁰⁶ de 1906, donde en los artículos 4 y 5 Estados Unidos reconoce a México ciertos derechos sobre las aguas del río Grande, aunque como acto de cortesía internacional que no tenía ningún fundamento jurídico ni podía constituir un precedente, dándose la solución definitiva, consistente en la utilización equitativa y razonable de las aguas, en el *Tratado de Aguas de 1944*.⁴⁰⁷

La “doctrina Harmon” también fue esgrimida por Estados Unidos en 1909 ante Canadá en el *Tratado de Límites de Aguas*,⁴⁰⁸ cuyo artículo 2 dispone que cada Estado se reserva la jurisdicción y el control exclusivo sobre la utilización y el desvío, ya sea temporal o permanente, de todas las aguas de su lado del límite fronterizo, así como de aquellas que en sus canales naturales fluyen hacia la frontera o a las aguas transfronterizas.⁴⁰⁹ No obstante, ante la posibilidad de que pudiera utilizarse en contra suya, Estados Unidos optó por abandonarla en sus relaciones con Canadá, acordando la

⁴⁰⁵ NACIONES UNIDAS: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1986*, Vol. II, Parte I, pp. 110-111.

⁴⁰⁶ *Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la equitativa distribución de las aguas del río Grande (Tratado de Agua para el Valle de Juárez)*, firmado en Washington el 21 de mayo de 1906. Texto disponible en Internet: <<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17205/1906.pdf>> (última consulta: 20/10/2016).

⁴⁰⁷ *Tratado relativo al aprovechamiento de las aguas de los ríos Colorado y Tijuana y del río Bravo (Grande) desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México*, firmado por México y Estados Unidos en Washington el 3 de febrero de 1944 y *Protocolo* de 14 de noviembre de 1944. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 3, p. 313.

⁴⁰⁸ El *Tratado de Límites de Aguas* fue concluido por Estados Unidos y Canadá en Washington el 11 de enero de 1909. Texto disponible en Internet: <http://ijc.org/files/tinymce/uploaded/Boundary%20Waters%20Treaty%20of%201909_3.pdf> (última consulta: 20/10/2016).

⁴⁰⁹ En el Tratado, el artículo 2 dispone lo siguiente: “Each of the High Contracting Parties reserves to itself or to the several State Governments on the one side and the Dominion or Provincial Governments on the other as the case may be, subject to any treaty provisions now existing with respect thereto, the exclusive jurisdiction and control over the use and diversion, whether temporary or permanent, of all waters on its own side of the line which in their natural channels would flow across the boundary or into boundary waters...”. *Ibidem*.

utilización equitativa y razonable de los recursos hídricos, como así ocurrió en 1961 en el *Tratado de la Cuenca del Río Columbia*.⁴¹⁰

Igualmente, ha sido aplicada por otros Estados en relación con controversias surgidas sobre el aprovechamiento de cursos de agua transfronterizos, tal y como fue invocada por Austria ante Hungría respecto del río Laitha, y ante Baviera sobre el río Ache.⁴¹¹

Esta teoría, que favorece a los Estados situados aguas arriba en detrimento de los que se encuentran aguas abajo, ha sido rechazada tanto por la doctrina como por la práctica internacional,⁴¹² con lo que cabe afirmar que la concepción de la soberanía absoluta sobre los recursos hídricos transfronterizos no forma parte del Derecho internacional general.⁴¹³

6.2.2. INTEGRIDAD TERRITORIAL ABSOLUTA

Esta tesis, formulada por MAX HUBER⁴¹⁴ en 1907, resulta diametralmente opuesta a la “doctrina Harmon”. Para HUBER, la misma se basa en dos fundamentos: primero, que el Estado no tiene derecho a explotar el agua en cantidad superior a la ya utilizada por él mismo; y segundo, que el derecho de explotación hidráulica solamente pertenece al Estado situado aguas abajo si el Estado aguas arriba no ha explotado el agua mientras discurre por su territorio, incluso aunque el río atraviese el Estado aguas arriba

⁴¹⁰ El *Tratado de la Cuenca del Río Columbia* fue concluido por Estados Unidos y Canadá en Washington el 17 de enero de 1961. Texto disponible en Internet: <<http://www.ijc.org/files/dockets/Docket%2069/Docket%2069%20Columbia%20River%20Development%20Treaty%201961-01-17.pdf>> (última consulta: 20/10/2016).

⁴¹¹ BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *Derecho de la Integración*, Vol. VII, N.º 16, 1974, p. 49.

⁴¹² *Ibidem*.

⁴¹³ BIRNIE, P. and BOYLE, A. E.: *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p. 218.

⁴¹⁴ La teoría de la integridad territorial absoluta fue formulada por MAX HUBER en su estudio titulado *Ein Beitrag zur Lehre von der Gebietshoheit an Grenzflüssen*, *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht*, 1907, basándose en las Sentencias del Tribunal Federal de Suiza del 12 de enero de 1878 (*Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, 1878*, p. 46) y del 1 de noviembre de 1900 (*Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, 1900*, 1ª parte, p. 450), donde se argumenta que, del principio de igualdad entre los Cantones, se deduce la facultad exclusiva de cada uno de ellos para aprovechar las aguas intercantionales en el interior de su territorio, aunque sin poder efectuar actos que coloquen a un Cantón ribereño en una situación de inferioridad como sería el obligarse a recibir las aguas de un curso de agua intercantonal en condiciones distintas de las naturales. Citado por BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *op. cit.*, p. 50.

en una extensión superior a la del Estado aguas abajo y recoja allí una red completa de afluentes.⁴¹⁵

La teoría, por tanto, sostiene que todo Estado ribereño tiene derecho a un caudal permanente, por lo que ningún otro Estado ribereño debe utilizar las aguas transfronterizas de tal modo que afecte al cauce por el que discurren, a su cantidad o calidad, en el territorio de otro Estado ribereño. Ello se traduciría para los Estados de aguas abajo en la potestad de exigir a los situados aguas arriba la misma cantidad y calidad de agua que les correspondería de acuerdo con el curso natural del río, lo que otorgaría a aquellos un derecho de veto sobre los usos y aprovechamientos de las aguas totalmente inaceptable para estos. Es decir, esta teoría establece como principio general la prohibición de cambiar las condiciones naturales del curso de agua transfronterizo si tales cambios suponen un perjuicio en su utilización para los demás Estados ribereños.

Esta teoría ha sido rechazada por la jurisprudencia internacional al afectar directamente a los principios de igualdad soberana y de justicia distributiva entre los Estados ribereños, a la par que no respeta la buena vecindad y constituye un abuso de derecho. Así ocurrió en el *Asunto del lago Lanoux*,⁴¹⁶ donde se dirimió el conflicto por el aprovechamiento hidroeléctrico del lago Lanoux, lago francés situado en la vertiente mediterránea de los Pirineos que posee un desaguadero natural, el río Font-Vive, que desemboca en el río Carol quien, tras recorrer unos 25 km en territorio francés, atraviesa la frontera con España y continúa su curso aguas abajo hasta unirse al Segre, el cual desemboca en el Ebro, río cuyas aguas terminan en el mar Mediterráneo.

La disputa, iniciada en 1917, se reanudó en 1950 con motivo del proyecto francés de embalse y recrecimiento del lago y el trasvase de sus aguas al río Ariège, afluente del Garona, el cual desemboca en el océano Atlántico, y la restitución integral al río Carol de las aguas derivadas al Ariège a través de un canal subterráneo. España se oponía a dicho proyecto argumentando que su ejecución afectaría negativamente a los trabajos iniciados en el valle del río Segre de mejora y ampliación de regadíos y de producción de energía hidroeléctrica. A pesar de que el lago Lanoux está situado en territorio francés, el

⁴¹⁵ SAUSER-HALL, G.: "L'utilisation industrielle des fleuves internationaux", *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 83, 1953, p. 543.

⁴¹⁶ UNITED NATIONS: *Reports of International Arbitral Awards, Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain)*, Vol. XII, p. 281.

Gobierno español sostenía que su trasvase constituía un incumplimiento de las disposiciones del régimen y aprovechamiento de aguas de uso común entre ambos Estados contenidas en el *Tratado de Límites de Bayona de 1866*⁴¹⁷ y de su *Acta Adicional*,⁴¹⁸ por lo que se precisaba su previo acuerdo.

El Tribunal arbitral que dirimió el asunto determinó en su *Laudo del 16 de noviembre de 1957* que Francia (Estado situado aguas arriba) no estaba obligada a obtener el previo acuerdo de España (Estado situado aguas abajo), toda vez que no existe un principio de Derecho internacional o consuetudinario que imponga la regla según la cual los Estados no pueden utilizar la fuerza hidráulica de los cursos de agua internacionales si no es con el acuerdo previo de los Estados interesados,⁴¹⁹ pues ello solo es posible a través del correspondiente acto convencional.⁴²⁰

Un caso similar se produjo entre Bolivia y Chile respecto al río Lauca, río internacional sucesivo que nace en Chile y discurre en dirección sureste, atravesando la frontera con Bolivia, hasta su desembocadura en el lago Coipasa. El anuncio realizado en 1939 por el presidente de Chile sobre el proyecto de irrigación de las tierras del Valle de Azapa utilizando parte de las aguas del río Lauca provocó que Bolivia formulase la pertinente reserva sobre la previsible detracción de las aguas. Chile afirmó que el proyecto de irrigación se ajustaba a la *Declaración de Montevideo de 1933*⁴²¹ adoptada por la *Séptima Conferencia Panamericana*, de la cual ambos Estados eran Parte, en la que se reconoce en el artículo 2 el derecho exclusivo de los Estados a utilizar el tramo de un río internacional que se encuentra dentro de su jurisdicción, aunque condicionado a la necesidad de no perjudicar idéntico derecho de los demás Estados ribereños.⁴²²

⁴¹⁷ *Tratado de límites entre España y Francia desde el Valle de Andorra al Mediterráneo (Gerona)*, de 26 de mayo de 1866 (Gaceta de Madrid de 22 de julio de 1866).

⁴¹⁸ *Acta adicional a los tres Tratados de Límites entre España y Francia*, de 26 de mayo de 1866 (Gaceta de Madrid de 22 de julio de 1866).

⁴¹⁹ Párrafo 13 del Laudo, p. 308: “(...) But international practice does not so far permit more than the following conclusion: the rule that States may utilize the hydraulic power of international watercourses only on condition of a *prior* agreement between the interested States cannot be established as a custom, even less as a general principle of law...”.

⁴²⁰ Párrafo 14 del Laudo, p. 308: “As between Spain and France, the existence of a rule requiring prior agreement for the development of the water resources of an international watercourse can therefore result only from a Treaty...”.

⁴²¹ BIBLIOTECA DIGITAL DANIEL COSÍO VILLEGAS: *Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936*, pp. 543-544.

⁴²² El artículo 2 dispone lo siguiente: “Los Estados tienen el derecho exclusivo de aprovechar, para fines industriales o agrícolas, la margen que se encuentra bajo su jurisdicción, de las aguas de los ríos internacionales. Ese derecho, sin embargo, está condicionado en su ejercicio por la necesidad de no

Ambos Estados tenían opiniones divergentes respecto a la mencionada Declaración, pues mientras que Bolivia consideraba que la misma obligaba a Chile a no llevar a cabo el proyecto en cuestión sin su consentimiento previo, Chile entendía que la Declaración indicaba la necesidad de contar con el consentimiento de Bolivia solo en el caso en que el proyecto pudiera producirle un daño, y Bolivia no había probado que fuera a sufrir tal daño como consecuencia de la desviación de las aguas del río. La controversia continúa sin ser resuelta.

6.2.3. SOBERANÍA TERRITORIAL LIMITADA: LA COMUNIDAD DE INTERESES

Dado lo extremo de las dos anteriores teorías de la soberanía territorial y la integridad territorial absolutas que impiden conciliar los diferentes intereses de los Estados aguas arriba y aguas abajo, se hizo necesario encontrar una solución satisfactoria para todas las partes que tuviera en consideración la importancia que para el desarrollo económico, social y humano tienen ciertos usos del agua como su utilización para el abastecimiento de poblaciones y en la agricultura y la industria, entre otros, buscando un equilibrio entre los derechos y los deberes de los Estados ribereños. Surge así la teoría de la soberanía territorial limitada, entendida como el derecho de todo Estado ribereño a utilizar un curso de agua transfronterizo, aunque sometido a ciertas restricciones en beneficio de los demás Estados ribereños.

Desde una visión negativa referida a las restricciones a las que están sujetos los Estados ribereños al aprovechar un determinado curso de agua transfronterizo, algunos autores han recurrido en analogía a figuras del Derecho privado para explicarlas, como en el caso de HEFFTER, quien compara la situación de los Estados ribereños con una servidumbre donde el territorio del Estado situado aguas arriba sería el fundo sirviente, que debería de abstenerse de realizar ciertas actividades en el curso de agua en beneficio del territorio del Estado aguas abajo, el fundo dominante, siendo dicha servidumbre una consecuencia de la posición geográfica del Estado respecto al curso de agua

perjudicar el igual derecho que corresponde al Estado vecino en la margen de su jurisdicción. En consecuencia, ningún Estado puede, sin el consentimiento del otro ribereño, introducir en los cursos de agua de carácter internacional, por el aprovechamiento industrial o agrícola de sus aguas, ninguna alteración que resulte perjudicial a la margen del otro Estado interesado”.

transfronterizo (aguas arriba, aguas abajo), pues no constituye una de las modalidades previstas en el Derecho privado.⁴²³

Otros autores recurren a la figura del abuso de derecho en un intento de explicar las limitaciones a la soberanía territorial absoluta, como DAHM, quien sostiene que se trata de un abuso de la soberanía territorial consistente en la explotación de los recursos naturales compartidos sin tener en cuenta los intereses de los Estados ribereños.⁴²⁴ A su vez, VON DER HEYDTE expresa que el Derecho de Gentes impone una limitación a la soberanía territorial absoluta derivada del principio general del *sic utere tuo ut alienum non laedas* (usa lo tuyo sin perjudicar lo ajeno).⁴²⁵ Desde otra perspectiva, SAUSER-HALL utiliza la figura del condominio para delimitar la naturaleza jurídica de la fuerza hidráulica de los cursos de agua transfronterizos contiguos,⁴²⁶ mientras que ANDRASSY se basa en el derecho de vecindad para justificar las limitaciones impuestas al Estado ribereño en beneficio de los demás Estados por el mero hecho de ser colindantes.⁴²⁷

La jurisprudencia ha admitido la existencia de restricciones a la soberanía territorial absoluta a partir de la Sentencia del Staatsgerichtshof (Tribunal de Estado de Alemania) del 18 de junio de 1927, en *el Asunto Relativo a la Infiltración del Danubio (Württemberg y Prusia c. Baden)*, donde afirma que las reglas del Derecho internacional se fundan esencialmente en la idea de una restricción de la soberanía territorial de cada Estado por el hecho de pertenecer a la comunidad jurídica internacional, lo que conlleva

⁴²³ HEFFTER, A. W.: *Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart auf den bisherigen Grundlagen*, 6ª ed., Berlín, 1873, p. 92. Citado por BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *op. cit.*, pp. 50-51.

⁴²⁴ DAHM, G.: *Völkerrecht*, Stuttgart, 1958, Vol. 1, pp. 541-542. Citado por BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *op. cit.*, p. 51.

⁴²⁵ FREIHERR VON DER HEYDTE, F. A.: *Völkerrecht*, Vol. 1, Köln, 1958, p. 241. Citado por BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *op. cit.*, p. 51.

⁴²⁶ SAUSER-HALL, G.: “L’utilisation industrielle des fleuves internationaux”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, Vol. 83, Tomo II, 1953, pp. 547 y ss. Citado por BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *op. cit.*, p. 51.

⁴²⁷ ANDRASSY, J.: “Les relations internationales de voisinage”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye*, Vol. 79, 1952, pp. 77 y ss. Citado por BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *op. cit.*, p. 51.

la obligación de los Estados de basar sus relaciones en el respeto mutuo, evitando la producción de daños significativos de forma recíproca.⁴²⁸

Desde una óptica más positiva en lo que respecta a las relaciones jurídicas entre los Estados ribereños basadas en la buena vecindad y la necesaria cooperación a fin de optimizar el aprovechamiento de los cursos de agua transfronterizos, estos han considerado el curso de agua como una propiedad común de todos ellos en el que cada Estado tiene derecho en su territorio a la utilización y participación equitativas y razonables del mismo, siempre que no cause un daño significativo a otro Estado ribereño.

La cooperación transfronteriza, por tanto, es la razón del surgimiento de una comunidad de intereses entre los Estados ribereños entendida por McCAFFREY en el sentido de que todos los Estados ribereños comparten el curso de agua transfronterizo sobre el que todos ellos tienen intereses que, normalmente, poseen la capacidad de afectar a los demás, y donde el término “comunidad” comporta la existencia de ciertas obligaciones que rigen las relaciones entre los Estados ribereños, como las anteriormente mencionadas de la utilización y participación equitativas y razonables, el no causar daños sensibles y el deber de cooperar, que refuerzan la existencia de una comunidad entre ellos.⁴²⁹

La existencia de la comunidad de intereses entre los Estados ribereños de un mismo curso de agua transfronterizo ha sido reconocida por la jurisprudencia en la Sentencia del Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el *Caso sobre la Competencia territorial de la Comisión Internacional del río Oder*, donde afirma la existencia de una cierta comunidad de intereses entre los Estados ribereños que se convierte en la base de una comunidad de Derecho cuyos rasgos esenciales son la perfecta

⁴²⁸ *Württemberg und Preußen v. Baden (Donauversinkung)*, Deutscher Staatsgerichtshof, 18, Juni 1927, Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Vol. 116, Appendix, p. 30; *Annual Digest of Public International Law Cases, 1927-1928*, London, 1931, Vol. 4, p. 130.

⁴²⁹ Para McCAFFREY: “A community of riparian interests is not necessarily a community in the strict sense of a group having common or even similar interests. Community in the sense that all riparian states share something in common, the watercourse, all have interests in it and usually have the capacity to affect the others. The term community describes the existence of a certain state of affairs, legal obligations-duty to cooperate in the use, development and protection; notification, consults and negotiation of changes; equitable uses- governing the relations between riparian states reinforce the existence of a community among them”. *Cfr.* McCAFFREY, S.: *The Law of International Watercourses: non-navigational uses, second edition*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 166.

igualdad de todos los Estados ribereños en el uso de todo el recorrido del río y la exclusión de todo privilegio a favor de un ribereño cualquiera en relación con los otros.⁴³⁰

El concepto de comunidad de intereses establecido en esta Sentencia fue aludido posteriormente por el Tribunal Internacional de Justicia en el *Asunto sobre el Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría/Eslovaquia)*, añadiendo que el Derecho internacional contemporáneo ha reforzado este principio, haciéndolo extensivo a los usos distintos de la navegación, siendo este concepto de soberanía el que contempla la *Convención de Nueva York de 1997*.⁴³¹ Igualmente, en el *Asunto de las plantas de celulosa del Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*, el Tribunal, en su Sentencia del 20 de abril de 2010, hace mención a la comunidad de intereses y derechos existentes en la gestión del río Uruguay y en la protección de su medio ambiente.⁴³²

⁴³⁰ El Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en su Sentencia del 10 de septiembre de 1929 sobre el *Asunto sobre la Competencia territorial de la Comisión Internacional del río Oder*, afirma: "...But when consideration is given to the manner in which States have regarded the concrete situations arising out of the fact that a single waterway traverses or separates the territory of more than one State, and the possibility of fulfilling the requirements of justice and the considerations of utility which this fact places in relief, it is at once seen that a solution of the problem has been sought not in the idea of a right of passage in favour of upstream States, but in that of a community of interest of riparian States. This community of interest in a navigable river becomes the basis of a common legal right, the essential features of which are the perfect equality of all riparian States in the user of the whole course of the river and the exclusion of any preferential privilege of any one riparian State in relation to the others. It is on this conception that international river law, as laid down by the Act of the Congress of Vienna of June 9th, 1815, and applied or developed by subsequent conventions, is undoubtedly based. (...) It is on this conception that international river law, as laid down by the Act of the Congress of Vienna of June 9th, 1815, and applied or developed by subsequent conventions, is undoubtedly based...". *Vid.* PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE, "Case relating to the territorial jurisdiction of the International Commission of the River Oder", *op. cit.*, p. 27.

⁴³¹ El Tribunal Internacional de Justicia, en el párrafo 85 de la Sentencia del 25 de septiembre de 1997, afirma: "... In 1929, the Permanent Court of International Justice, with regard to navigation on the River Oder, stated as follows: "[the] community of interest in a navigable river becomes the basis of a common legal right, the essential features of which are the perfect equality of all riparian States in the user of the whole course of the river and the exclusion of any preferential privilege of any one riparian State in relation to the others" . Modern development of international law has strengthened this principle for non-navigational uses of international watercourses as well, as evidenced by the adoption of the Convention of 21 May 1997 on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses by the United Nations General Assembly...". *Vid.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, "Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment", *op. cit.*, p. 56.

⁴³² En el párrafo 281 de la Sentencia del 20 de abril de 2010, el Tribunal afirma que Argentina y Uruguay, al actuar conjuntamente a través de la CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay), han establecido una comunidad de intereses en la gestión del río Uruguay: "...By acting jointly through CARU, the Parties have established a real community of interests and rights in the management of the River Uruguay and in the protection of its environment...". *Vid.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, "Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment", *op. cit.*, pp. 105-106.

En resumen, la soberanía de los Estados ribereños se encuentra limitada por principios del Derecho internacional aplicables a los cursos de agua transfronterizos. Así, los principios codificados por la *Convención de Nueva York de 1997* de la utilización y participación equitativas y razonables, la prohibición de causar daños sensibles a otros Estados ribereños y la obligación general de cooperar sobre la base de la buena fe, constituyen límites infranqueables al ejercicio de la soberanía por parte de los Estados ribereños de un curso de agua transfronterizo sobre el que han constituido una comunidad de intereses y derechos en relación con su gestión.

6.2.4. UNIDAD DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA

Los avances tecnológicos que han posibilitado un conocimiento más preciso del régimen hidrológico de los cursos de agua, la necesidad de gestionar de forma integrada todos sus usos, y la influencia del Derecho Internacional del Medio Ambiente que, entre otros, consagra principios como el desarrollo sostenible⁴³³ entendido como un adecuado equilibrio entre el derecho al desarrollo y la protección del medio ambiente, han llevado a la comunidad internacional a proponer la unidad de la cuenca hidrográfica como un concepto que supera a la teoría de la soberanía territorial limitada basada en una comunidad de intereses entre los Estados ribereños.

La teoría de la unidad de la cuenca hidrográfica contempla al curso de agua como elemento integrante de una cuenca, la cual constituye una unidad natural que debe ser gestionada de manera integral sin tener en cuenta las fronteras políticas de los Estados.

⁴³³ El concepto de desarrollo sostenible alcanzó relevancia internacional tras el informe de 1987 de la *Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas*, conocido como *Informe Brundtland*, titulado “Nuestro futuro común”. En este documento, el desarrollo sostenible se definió como “aquel que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (NACIONES UNIDAS, *Doc. A/42/427*, p. 23). Posteriormente, este concepto ha sido objeto de las grandes Cumbres de la Tierra celebradas, tales como la *Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo de Río de 1992* (NACIONES UNIDAS, *Doc. A/CONF.151/26*); la *Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible de Johannesburgo de 2002* (NACIONES UNIDAS, *Doc. A/CONF.199/20*), y la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible de 2012* (NACIONES UNIDAS, *Doc. A/RES/66/288*). En esta última, los Estados renovaron su compromiso en pro del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras (párr. 1), reconociendo que el agua es un elemento básico del desarrollo sostenible, pues está estrechamente vinculada a diversos desafíos mundiales fundamentales, por lo que es importante integrar los recursos hídricos en el desarrollo sostenible (párr. 119). Es de resaltar que la *Convención de Nueva York de 1997* implementa el desarrollo sostenible al incluir la protección de los cursos de agua internacionales en los principios de la utilización equitativa y razonable y de la obligación general de cooperar, además de dedicar la Parte IV a la protección y preservación de los ecosistemas de los cursos de agua internacionales.

La unidad de la cuenca constituye una comunidad de intereses no solamente entre los Estados ribereños, sino también con la comunidad internacional, interesada en la protección y preservación de todas las cuencas hidrográficas internacionales.

La cuenca hidrográfica, ya sea de forma independiente o interconectada con otras, ha sido reconocida como la unidad territorial más adecuada para llevar a cabo la gestión integral de los recursos hídricos. Así, en la *Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente de Dublín de 1992*, se estableció que la gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales sobre la totalidad de la cuenca hidrográfica o acuífero.⁴³⁴ En términos similares se ha expresado la *Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce de Bonn de 2001*, donde se alude tanto a la conveniencia de realizar la gestión integrada de los recursos hídricos en el marco de la cuenca hidrográfica⁴³⁵ como que las cuencas hidrográficas son el marco de referencia indicado para la gestión de los recursos hídricos.⁴³⁶ En el ámbito latinoamericano, en la *Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible de 1996* se aprobó “implementar, de conformidad con las leyes y prácticas nacionales, medidas integradas de gestión de recursos hídricos, usando en lo posible las cuencas hidrográficas como unidades de planificación...”.⁴³⁷

⁴³⁴ La *Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente*, celebrada del 26 al 31 de enero de 1992 en Dublín, finalizó con la aprobación de la *Declaración de Dublín sobre el Agua y el Medio Ambiente*, en cuyo Principio N.º 1 (El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente) dispone lo siguiente: “Dado que el agua es indispensable para la vida, la gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales. La gestión eficaz establece una relación entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de una cuenca hidrográfica o un acuífero”. Texto de la Declaración disponible en Internet: <http://webworld.unesco.org/water/wwap/milestones/index_es.shtml> (última consulta: 20/10/2016).

⁴³⁵ Recomendación de Acción 5 (Compartir los beneficios): “Las cuencas hidrográficas, las cuencas fluviales, los lagos y los acuíferos deben ser el marco de referencia primario para la gestión de los recursos hídricos. Es preciso crear mecanismos institucionales y participativos a este nivel”. Texto disponible en Internet: <<http://www.portalces.org/sites/default/files/migrated/docs/77.pdf>> (última consulta: 20/10/2016).

⁴³⁶ Recomendación de Acción 11 (Administrar el agua en el nivel más bajo que resulte apropiado): “...Los procesos de decisión, la ejecución de los proyectos y el funcionamiento de los servicios de ben ser descentralizados al más bajo nivel que pueda asumir esas tareas, teniendo en cuenta que las cuencas hidrográficas son el marco de referencia indicado para la gestión de los recursos hídricos”. *Ibidem*.

⁴³⁷ Iniciativa 48 del *Plan de Acción para el desarrollo sostenible de las Américas* aprobado en la *Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible* celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) del 7 al 8 de diciembre de 1996. Texto disponible en Internet: <http://www.summit-americas.org/summit_sd/summit_sd_poa_sp.pdf> (última consulta: 20/10/2016).

La gestión integrada, adoptada como el modelo a seguir en el futuro por los Gobiernos en la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002* celebrada en Johannesburgo, se basa en que los recursos hídricos son un componente integral de los ecosistemas, un recurso natural y un bien social y económico cuyos diferentes usos son interdependientes, por lo que deben ser considerados en su conjunto.⁴³⁸ El Capítulo Quinto analiza en detalle el concepto de gestión integrada de los recursos hídricos.

La tesis de la unidad de cuenca fue defendida por España en su controversia con Francia en el *Asunto del lago Lanoux*. España sostenía que el derecho aplicable consagraba este principio, por lo que Francia no podía realizar, sin su consentimiento, una derivación de las aguas de dicho lago, que posteriormente pasa a territorio español. El Tribunal reconoció el principio de la unidad de cuenca, pero afirmó que dicho principio no debe ser tomado en un sentido geográfico, sino en sus relaciones con la actividad humana.⁴³⁹

Existe un buen número de tratados en todos los continentes que contemplan la cuenca hidrográfica en lugar de ceñirse exclusivamente al curso de agua transfronterizo. Como ejemplos en América Latina: el *Tratado de la Cuenca del Río de la Plata de 1969*,⁴⁴⁰ el *Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira de 1971*,⁴⁴¹ el *Tratado de Cooperación Amazónica de 1978*,⁴⁴² el *Acuerdo de cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales*

⁴³⁸ NACIONES UNIDAS: *Doc. A/CONF.199/20: Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, párr. 24, p. 22.

⁴³⁹ El Tribunal, en el párrafo 8 de su Laudo, afirmaba: "... Le Tribunal ne saurait méconnaître la réalité, au point de vue de la géographie physique, de chaque bassin fluvial, qui constitue, comme le soutient le Mémoire espagnol (p. 53), «une unité». Mais cette constatation n'autorise pas les conséquences absolues que voudrait en tirer la thèse espagnole. L'unité d'un bassin n'est sanctionnée sur le plan juridique que dans la mesure où elle correspond à des réalités humaines. L'eau qui constitue par nature un bien fongible peut être l'objet d'une restitution qui n'altère pas ses qualités au regard des besoins humains. Une dérivation avec restitution, comme celle envisagée, par le projet français, ne modifie pas un état de choses ordonné en fonction des exigences de la vie sociale... ". *Vid. UNITED NATIONS: Reports of International Arbitral Awards, Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain)*, Vol. XII, p. 304.

⁴⁴⁰ *Tratado de la Cuenca del Río de la Plata*, firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en Brasilia el 23 de abril de 1969. *Vid. UNITED NATIONS. Treaty Series*, Vol. 875, p. 3.

⁴⁴¹ *Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira*, firmado por Ecuador y Perú en Washington el 27 de septiembre de 1971. *Vid. UNITED NATIONS. Treaty Series*, Vol. 1259, p. 134.

⁴⁴² *Tratado de Cooperación Amazónica*, firmado por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela en Brasilia el 3 de julio de 1978. *Vid. UNITED NATIONS. Treaty Series*, Vol. 1202, p. 51.

y el desarrollo de la cuenca del Río Cuareim de 1991,⁴⁴³ el Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija de 1995,⁴⁴⁴ y el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Gestión Integrada de la Cuenca Hidrográfica del Río Apa de 2006.⁴⁴⁵

6.3. Especial consideración de la soberanía sobre los acuíferos transfronterizos

Los acuíferos transfronterizos comportan un caso específico entre los recursos hídricos, toda vez que los mismos están constituidos por una formación geológica y el agua subterránea contenida en la misma. Respecto a la formación geológica, es decir, al subsuelo en el que se encuentra contenido el acuífero transfronterizo, no existe la más mínima duda de que cada uno de los Estados ejerce la total soberanía sobre la porción del subsuelo situado en su territorio. En lo referente a las aguas subterráneas, el tema es más complejo al ser muy reticentes los Estados en ceder la más mínima porción de soberanía sobre las mismas, provocando una extraordinaria prevención el hecho de que, siendo el agua dulce un recurso finito cada vez más escaso y contaminado, los grandes acuíferos transfronterizos puedan ser internacionalizados, declarándolos “Patrimonio Común de la Humanidad” y sometiéndolos al control de una Autoridad Internacional, como ha ocurrido con los fondos marinos y sus recursos situados fuera de los límites de la jurisdicción nacional en la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982*.⁴⁴⁶

Aunque la *Convención de Nueva York de 1997* hace referencia a las aguas subterráneas en la definición que efectúa en el artículo 1 sobre “curso de agua” como

⁴⁴³ *Acuerdo de cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la cuenca del Río Cuareim*, firmado por Brasil y Uruguay en Artigas el 11 de marzo de 1991. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1693, p. 3.

⁴⁴⁴ *Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija*, firmado por Argentina y Bolivia en San Ramón de la Nueva Orán, el 9 de junio de 1995. Vid. GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. BIBLIOTECA DIGITAL DE TRATADOS: <<http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c>> (última consulta: 12/10/2016).

⁴⁴⁵ *Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Gestión Integrada de la Cuenca Hidrográfica del Río Apa*, firmado por Brasil y Paraguay en Brasilia el 11 de septiembre de 2006. Vid. FAOLEX, N.º LEX-FAOC081823.

⁴⁴⁶ La *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, aprobada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, estipula en el artículo 136 como patrimonio común de la Humanidad la Zona (fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional: art. 1.1) y sus recursos, estableciendo el artículo 156 la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos como organización por conducto de la cual los Estados Partes organizan y controlan las actividades en la Zona. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1834, p. 371.

“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”, al no incluir a la formación geológica que las contiene, bajo ningún concepto pueden ser consideradas como acuíferos.

El único instrumento de carácter universal elaborado sobre los acuíferos transfronterizos es la *Resolución 63/124* de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el *Derecho de los Acuíferos Transfronterizos* que contiene el *Proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos de 2008*, cuyo Preámbulo recuerda la *Resolución 1803 (XVII)* de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales.⁴⁴⁷ El primero de los principios rectores que contiene el Proyecto es el de la soberanía de cada Estado sobre la porción del acuífero transfronterizo situado en su territorio, sin distinguir entre las dos partes que configuran el mismo: la formación geológica y las aguas subterráneas contenidas en la misma. Así, el artículo 3 estipula:

“Cada Estado del acuífero tiene soberanía sobre la parte de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo situada en su territorio. El Estado del acuífero ejercerá su soberanía de acuerdo con el derecho internacional y los presentes artículos”.

No obstante, en los siguientes artículos se recogen los demás principios generales en términos muy similares a los efectuados en la *Convención de Nueva York de 1997*, como la utilización equitativa y razonable,⁴⁴⁸ la obligación de no causar un daño sensible,⁴⁴⁹ la obligación general de cooperar,⁴⁵⁰ y la protección y preservación de ecosistemas,⁴⁵¹ por lo que la soberanía sobre los acuíferos transfronterizos debe ser entendida como una soberanía limitada por la observancia de dichos principios.

En lo que respecta a América Latina, el único tratado existente es el *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*, que hace mención en su Preámbulo tanto a la *Resolución 1803 (XVII)* como a la *Resolución 63/124, el Derecho de los Acuíferos Transfronterizos*. El

⁴⁴⁷ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 1803 (XVII)*, del 14 de diciembre de 1962.

⁴⁴⁸ Artículo 4.

⁴⁴⁹ Artículo 6.

⁴⁵⁰ Artículo 7.

⁴⁵¹ Artículo 10.

Acuerdo dedica los tres primeros artículos a la soberanía de cada uno de los Estados Partes sobre el mismo:

“Artículo 1: El Sistema Acuífero Guaraní es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, que son los únicos titulares de ese recurso y en adelante serán denominados "Partes".

Artículo 2: Cada Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables.

Artículo 3: Las Partes ejercen 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 utilizarán dichos recursos 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”.

De la lectura de estos artículos se deduce que el principal principio que delimita las actividades de los cuatro países en relación con la gestión del Acuífero es la soberanía que dichos países ejercen sobre su respectiva porción. No obstante, esta soberanía no es absoluta, pues se encuentra limitada, conforme dispone el artículo 2, por “sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables”, lo cual afecta, por una parte, a los países de estructura federal, que delegan sus competencias en esta materia en entidades infraestatales como las Provincias en Argentina y los Estados federados en Brasil; y por otra parte, los cuatro Estados Partes ejercen su soberanía sobre la correspondiente porción del Acuífero con arreglo al Derecho internacional consuetudinario aplicable a los recursos naturales compartidos, como es el caso del Sistema Acuífero Guaraní.

CAPÍTULO TERCERO: LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN REGULADOR DEL AGUA

Hasta ahora se han analizado los recursos hídricos desde la perspectiva de sus diferentes usos en un contexto transfronterizo, lo que conforma el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales. Sin embargo, en el ámbito de las relaciones internacionales, la evolución de la sociedad internacional, cada vez más comprometida con la promoción y defensa de los derechos humanos y con la necesaria protección medioambiental que permita un adecuado desarrollo sostenible, cuando se refieren a los recursos hídricos, obliga a precisar su regulación jurídica en unas dimensiones totalmente diferentes a las que abarca el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales. Igualmente, los recursos hídricos son protegidos en el Derecho Internacional Humanitario y, como bien económico que son en algunos de sus usos, también forman parte del Derecho Internacional Económico.

Acorde a esta nueva realidad, el agua posee un carácter multidisciplinar, siendo una muestra de ello la internacionalización de su régimen regulador, por lo que se dedicará este Capítulo a ofrecer una panorámica de su regulación en otros sectores del Derecho Internacional distintos al Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, como son el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional del Medio Ambiente y el Derecho Internacional Económico.

1. EL AGUA Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Las necesidades humanas básicas relacionadas con el agua han sido objeto de tutela en caso de conflicto armado, primero, mediante normas consuetudinarias, y posteriormente, a través del Derecho Internacional Humanitario (DIH), protegiendo así la vida de las personas no combatientes en un conflicto, tales como prisioneros de guerra, náufragos, heridos y personal civil directa o indirectamente afectado por el mismo, en lo concerniente al suministro de agua potable tanto para su ingesta como para la higiene personal.

Igualmente, el DIH protege los recursos hídricos durante los conflictos armados de dos formas diferentes: la primera, prohibiendo determinados métodos de combate que

inciden en su salubridad o en la calidad y cantidad del agua; y la segunda, como integrantes de los bienes de carácter civil que, como tales, son especialmente protegidos por el DIH.

1.1. Concepto y contenido del Derecho Internacional Humanitario

El Derecho Internacional Humanitario comprende un cuerpo de normas internacionales de origen tanto convencional como consuetudinario específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados, internacionales o no, que limita, por razones humanitarias, el derecho de las Partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra, y que protege a las personas y los bienes afectados, o que pueden estar afectados por el conflicto.⁴⁵²

También conocido como Derecho de los Conflictos Armados o Derecho de la Guerra, *ius in bello*, el DIH tuvo como instrumento pionero en la materia, y con una indudable influencia en el posterior movimiento codificador, el código aprobado por el presidente LINCOLN en 1863, en plena Guerra Civil de los Estados Unidos, denominado *Instrucciones para la conducción de los ejércitos de los Estados Unidos en campaña*, conocido como *Código Lieber*, en honor al jurista alemán FRANCIS LIEBER encargado de su elaboración.⁴⁵³

En sus inicios, el DIH se componía de dos ramas distintas: el Derecho de Ginebra, conjunto normativo destinado a proteger a las personas cuando se han convertido en víctimas, es decir, heridos, náufragos, prisioneros de guerra o personal civil en poder del adversario; y el Derecho de La Haya, conjunto de disposiciones que pretenden proteger a los combatientes y no combatientes, restringiendo los métodos y los medios de combate.

El Derecho de Ginebra, o Derecho Humanitario Bélico, iniciado con el *Convenio de Ginebra de 1864*, al que siguieron los *Convenios de Ginebra de 1906 y 1929*,⁴⁵⁴ lo

⁴⁵² SWINARSKI, C.: *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, CICR-IIDH, San José-Costa Rica, 1984. p. 11.

⁴⁵³ SALMÓN, E.: *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Pontificia Universidad Católica del Perú-CICR, Lima, 2004, p. 61.

⁴⁵⁴ *Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña*, de 22 de agosto de 1864. *Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos, enfermos o náufragos en las fuerzas armadas en el mar*, de 6 de julio de 1906. *Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra*, de 27 de julio de 1929. Textos disponibles en la página Web del COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR): <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl-search.nsf/content.xsp>>.

integran en la actualidad, básicamente, los cuatro *Convenios de Ginebra de 1949*.⁴⁵⁵ A su vez, el Derecho de La Haya supuso la codificación del Derecho de la Guerra, iniciado con la *Declaración de San Petersburgo de 1868*,⁴⁵⁶ y está constituido por los Convenios adoptados en las *Conferencias de Paz de La Haya*⁴⁵⁷ celebradas en 1899 y 1907, donde se aprobaron cuatro Declaraciones y trece Convenios, la mayoría de los cuales regulan la conducta de los beligerantes durante las hostilidades.

No obstante, ambos conjuntos normativos convergen con la adopción el 8 de junio de 1977 de los dos *Protocolos relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados, Adicionales*⁴⁵⁸ a los *Convenios de Ginebra de 1949*, poniendo de manifiesto que, para proteger con mayor eficacia a las víctimas, tanto personas (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, personal civil y población civil) como bienes de carácter civil (bienes culturales y lugares de culto, bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, y el medio ambiente natural), se hace necesario limitar el uso de la fuerza, estableciendo reglas sobre la conducción de las hostilidades.

⁴⁵⁵ *I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña* (último texto vigente sobre el mismo tema después de los Convenios de 1864, 1906 y 1929); *II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar* (último texto vigente sobre el mismo tema después del Convenio de 1906); *III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra* (sustituye al anterior Convenio de 1929); y *IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra*, aprobados el 12 de agosto de 1949 por la *Conferencia Diplomática para elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra*. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 75, pp. 31, 85, 135 y 287, respectivamente.

⁴⁵⁶ *Declaración de San Petersburgo con el objeto de prohibir el uso de determinados proyectiles en tiempos de guerra*, de 11 de diciembre de 1868. Texto disponible en CICR: <<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-declaration-1864-st-petersburg.htm>>.

⁴⁵⁷ En la *I Conferencia de Paz de La Haya*, celebrada del 18 de mayo al 29 de julio de 1899, participaron 26 Estados (México, por América Latina), y se aprobaron tres Convenciones (I. *Convención para el arreglo pacífico de las controversias internacionales*; II. *Convención concerniente a las leyes y usos de la guerra terrestre*; III. *Convención para la aplicación a la guerra marítima, de los principios de la Convención de Ginebra del 22 de agosto de 1864*). A la *II Conferencia de Paz de La Haya*, celebrada del 15 de junio al 18 de octubre de 1907, asistieron representantes de 44 Estados, entre ellos las Repúblicas de América Latina, excepto Costa Rica y Honduras, revisándose las tres Convenciones de la *I Conferencia* y aprobándose otras diez. Posteriormente, el 14 de mayo de 1954 se aprobó en La Haya la *Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*. Vid. SÁNCHEZ, V. M. (Dir.): *Derecho internacional público*, 2ª ed., Huygens Editorial, Barcelona, 2010, p. 52.

⁴⁵⁸ *Protocolo Adicional I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales* y *Protocolo Adicional II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*, adoptados en Ginebra el 8 de junio de 1977. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1125, pp. 3 y 609, respectivamente.

Además de las normas de origen convencional, las normas de carácter consuetudinario están igualmente contempladas por el DIH. Estas normas consuetudinarias reflejan la práctica de los Estados, siendo aplicables en cualquier conflicto armado, y vinculantes para todas las Partes.

El carácter consuetudinario del DIH se manifiesta en sus orígenes mismos a través de la denominada *Cláusula Martens*,⁴⁵⁹ que evidenciaba lo siguiente:

“En espera de que un Código más completo de las leyes de la guerra pueda ser dictado, las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno hacer constar que, en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, los pueblos y los beligerantes permanecen bajo la salvaguardia y el régimen de los principios del Derecho de Gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre las naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública”.

La finalidad de esta cláusula consistía en proteger jurídicamente aquellas situaciones que pudieran surgir en el curso de las hostilidades y no estuvieran contempladas por las normas convencionales. Así, la *Cláusula Martens* constata la codificación por los Estados de normas consuetudinarias preexistentes fundamentadas en principios generales que mantienen su vigencia fuera del contexto convencional, por lo que las normas de DIH tienen la consideración de normas consuetudinarias y, por tanto, deben ser observadas por todos los Estados sobre la base de su universalidad.

En 2005, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) finalizó un estudio encomendado por la comunidad internacional en la *XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* celebrada en Ginebra en 1995, estableciéndose 161 normas consuetudinarias de DIH aplicables en los conflictos armados, tanto internacionales como de carácter no internacional.⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ La *Cláusula Martens* debe su nombre a una declaración leída por el profesor VON MARTENS, delegado de Rusia en la *Conferencia de la Paz de La Haya de 1899*, formando parte del Derecho de los Conflictos Armados desde que apareciera, por primera vez, en el Preámbulo del *II Convenio de La Haya de 1899 relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre*. MARTENS añadió la declaración después de que los delegados de la Conferencia de Paz no lograran ponerse de acuerdo sobre la cuestión del estatuto de las personas civiles que portaban armas contra una fuerza ocupante: Los Estados más potentes militarmente sostenían que debían ser consideradas como francotiradores y que eran punibles con la ejecución, mientras que los Estados más pequeños afirmaban que debían ser considerados como combatientes legítimos.

⁴⁶⁰ La primera parte del estudio ofrece un análisis exhaustivo de las normas consuetudinarias de DIH que se han identificado como aplicables en los conflictos armados internacionales y no

1.2. El agua como elemento indispensable para la vida de las personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario

El agua potable resulta indispensable para la supervivencia del ser humano, empleándose igualmente para efectuar las tareas de higiene personal y doméstica. El desarrollo de los conflictos armados puede ocasionar restricciones en el acceso al agua potable y, generalmente, lleva aparejado un elevado riesgo de enfermedades y epidemias ocasionadas por las frecuentemente deplorables condiciones higiénico-sanitarias a que se ven sometidos, más que los combatientes, el personal fuera de combate y la población civil involucrada en las zonas de operaciones. Ello hace que el acceso al agua potable, además de constituir un recurso irremplazable, vital para la supervivencia del ser humano, se considere igualmente fundamental para prevenir y combatir enfermedades y epidemias. Así, el DIH se ocupa tanto de garantizar el acceso al agua potable a las personas protegidas por el mismo como de que se tomen las necesarias medidas de higiene relacionadas con la limpieza y salubridad de los campamentos de internamiento y de alojamiento de desplazados y para prevenir las epidemias.⁴⁶¹

Naturalmente, sin el recurso al agua no es concebible el socorro y la asistencia sanitaria a los heridos, enfermos y náufragos protegidos por el *I y II Convenios de Ginebra de 1949*. Conforme al artículo 12 de ambos Convenios, estas personas protegidas deberán ser tratadas y asistidas con humanidad, lo que se traduce en el suministro de agua necesario para prestar dicha asistencia, prohibiéndose estrictamente dejarlas deliberadamente sin atención médica o sin asistencia.

Sobre los prisioneros de guerra, el *III Convenio de Ginebra de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra* especifica que la Potencia en cuyo poder se encuentren prisioneros de guerra tiene la obligación de suministrarles agua potable en

internacionales (HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas*, Traducción de SERRANO GARCÍA, M., Cambridge University Press, Cambridge, 2005). La segunda parte consta de un resumen de la práctica de los Estados con relación a los principales aspectos del DIH. La base de datos del estudio se encuentra disponible en Internet: <<http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>>.

⁴⁶¹ Artículo 29 del *III Convenio de Ginebra de 1949*: “La Potencia detenedora tendrá la obligación de tomar todas las necesarias medidas de higiene para garantizar la limpieza y la salubridad de los campamentos y para prevenir las epidemias...”.

caso de evacuación,⁴⁶² durante su traslado⁴⁶³ y en relación con las condiciones de alojamiento,⁴⁶⁴ así como para el aseo corporal y el lavado de la ropa.⁴⁶⁵

En cuanto a la población civil, el *IV Convenio IV de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra* impone a la Potencia en cuyo poder se encuentren los internados, es decir, las personas protegidas que sean objeto de medidas de residencia forzosa o internamiento, la obligación de suministrarles agua potable en el lugar de internamiento⁴⁶⁶ y durante su traslado,⁴⁶⁷ al igual que para el aseo corporal y el lavado de ropa.⁴⁶⁸

Asimismo, el *Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional* impone a las Partes la obligación de proporcionar agua potable y de garantías de salubridad e higiene a las personas privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado, ya estén internadas o detenidas, en igualdad de condiciones que la población local.⁴⁶⁹

En lo que respecta a las normas de Derecho consuetudinarias, la *Norma 118* establece que “se proporcionará a las personas privadas de libertad alimentos, agua y ropa

⁴⁶² Artículo 20 del *III Convenio de Ginebra de 1949*: “... La Potencia detenedora proporcionará a los prisioneros de guerra evacuados agua potable y alimentos en cantidad suficiente, así como ropa y la necesaria asistencia médica...”.

⁴⁶³ Artículo 46 del *III Convenio de Ginebra de 1949*: “...La Potencia detenedora proporcionará a los prisioneros de guerra, durante el traslado, agua potable y alimentos suficientes para mantenerlos en buen estado de salud, así como la ropa, el alojamiento y la asistencia médica que necesiten...”.

⁴⁶⁴ Artículo 26 del *III Convenio de Ginebra de 1949*: “...Se suministrará a los prisioneros de guerra suficiente agua potable...”.

⁴⁶⁵ Artículo 29 del *III Convenio de Ginebra de 1949*: “...La Potencia detenedora tendrá la obligación de tomar todas las necesarias medidas de higiene para garantizar la limpieza y la salubridad de los campamentos y para prevenir las epidemias.... Además, y sin perjuicio de los baños y duchas que debe haber en los campamentos, se proporcionará a los prisioneros de guerra agua y jabón en cantidad suficiente para el aseo corporal diario y para lavar la ropa...”.

⁴⁶⁶ Artículo 89 del *IV Convenio de Ginebra de 1949*: “...Se les proporcionará suficiente agua potable...”.

⁴⁶⁷ Artículo 127 del *IV Convenio de Ginebra de 1949*: “...La Potencia detenedora proporcionará a los internados, durante el traslado, agua potable y alimentos en cantidad, calidad y variedad suficientes para mantenerlos en buen estado de salud, así como ropa, alojamiento conveniente y la asistencia médica necesaria...”.

⁴⁶⁸ Artículo 85 del *IV Convenio de Ginebra de 1949*: “...Se les proporcionará suficiente agua y jabón para el aseo diario y para lavar la ropa; a este respecto, dispondrán de las instalaciones y de las facilidades necesarias. Tendrán, además, instalaciones de duchas o de baños. Se les dará el tiempo necesario para el aseo personal y para los trabajos de limpieza...”.

⁴⁶⁹ Artículo 5.1.b) del *Protocolo Adicional II de 1977*: “Las personas a que se refiere el presente párrafo recibirán, en la misma medida que la población local, alimentos y agua potable y disfrutarán de garantías de salubridad e higiene y de protección contra los rigores del clima y los peligros del conflicto armado”.

suficientes, así como un alojamiento y la asistencia médica convenientes”.⁴⁷⁰ Dicha Norma procede del *Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, anexo al *IV Convenio de La Haya relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, de 18 de octubre de 1907, cuyo artículo 7, respecto a las personas privadas de libertad, dispone que “el Gobierno en cuyo poder se encuentren los prisioneros de guerra se encarga de su sostenimiento. A falta de acuerdo especial entre los beligerantes los prisioneros de guerra serán tratados en cuanto a alimentación, alojamiento y vestuario, en el mismo pie que las tropas del Gobierno que los haya capturado”.

1.3. La protección de los recursos hídricos

1.3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

En el ámbito del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, la *Convención de Nueva York de 1997* contempla expresamente la protección de los cursos de agua internacionales e instalaciones en tiempo de conflicto armado. En concreto, el artículo 29 dispone que “los cursos de agua internacionales y las instalaciones, construcciones y otras obras conexas gozarán de la protección que les confieren los principios y normas de derecho internacional aplicables en caso de conflicto armado internacional o no internacional y no serán utilizados en violación de esos principios y normas”, siendo prácticamente idéntico respecto a los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos y las instalaciones, construcciones y otras obras conexas, el contenido del artículo 18 del *Proyecto de artículos del derecho de los acuíferos transfronterizos* elaborado igualmente por la Comisión de Derecho Internacional.

Un conflicto armado puede afectar a un curso de agua internacional o a un acuífero o sistema de acuíferos transfronterizos, así como a la protección y usos de estos o de sus instalaciones y obras por los Estados concernidos, aplicándose en estas circunstancias las

⁴⁷⁰ La práctica de los Estados establece esta regla como una norma de Derecho internacional consuetudinario aplicable tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales. La regla según la cual debe proporcionarse a los prisioneros de guerra alimentos y ropa suficientes es una antigua norma de Derecho internacional consuetudinario que se reconoció ya en el *Código de Lieber de 1863* (art. 76), la *Declaración de Bruselas de 1874* (art. 27) y el *Manual de Oxford de 1880* (art. 69). Se codificó en el *Reglamento de La Haya* y actualmente se aborda con mayor detalle en el *III Convenio de Ginebra*. En virtud del *IV Convenio de Ginebra*, esta norma es también aplicable a las personas civiles privadas de libertad en relación con un conflicto armado internacional. Vid. HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas, op. cit.*, pp. 485-486.

normas y principios que rigen los conflictos armados, aunque teniendo bien presente que durante un conflicto armado permanece igualmente vigente el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales.

El DIH no protege de forma autónoma en los conflictos armados los recursos hídricos, ya sean de carácter público o privado, sino que lo efectúa de manera indirecta al considerarlos como parte integrante de los bienes de carácter civil, entendiendo como tales todos los bienes que no son objetivos militares.⁴⁷¹ Asimismo, prohíbe ciertos métodos y medios de combate que puedan ocasionar sufrimientos humanos a gran escala o que afecten de manera importante a los recursos hídricos.

Acorde con este planteamiento, se analizará la protección de los recursos hídricos en los conflictos armados desde dos perspectivas diferentes: la primera, la prohibición de determinados métodos de combate; y la segunda, su protección como integrantes de los bienes de carácter civil desde una triple óptica en razón de su consideración como elemento que forma parte de obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, como bien indispensable para la supervivencia de la población civil, y como componente del medio ambiente natural.

1.3.2. PROHIBICIÓN DE CIERTOS MÉTODOS DE COMBATE

i) La prohibición del empleo del veneno o armas envenenadas

La prohibición del empleo de veneno o de armas envenenadas incluye el envenenamiento del agua que vaya a ser utilizada por el adversario, lo que se extiende a cualquier tipo de depósitos, pozos y otras redes de abastecimiento de agua.⁴⁷²

⁴⁷¹ El artículo 52 del *Protocolo Adicional I de 1977* define los bienes de carácter civil de la siguiente manera: “1. Los bienes de carácter civil no serán objeto de ataques ni de represalias. Son bienes de carácter civil todos los bienes que no son objetivos militares en el sentido del párrafo 2; 2. Los ataques se limitarán estrictamente a los objetivos militares. En lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitan a aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida; 3. En caso de duda acerca de si un bien que normalmente se dedica a fines civiles, tal como un lugar de culto, una casa u otra vivienda o una escuela, se utiliza para contribuir eficazmente a la acción militar, se presumirá que no se utiliza con tal fin”.

⁴⁷² HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas, op. cit.*, p. 284.

Se trata de una antigua norma de Derecho internacional consuetudinario que figura en el artículo 23.a. del *Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre*. Asimismo, el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* califica el empleo de veneno o armas envenenadas como crimen de guerra en los conflictos internacionales.⁴⁷³ A su vez, el DIH consuetudinario dispone en su *Norma 72* que “queda prohibido el empleo de veneno o de armas envenenadas”.⁴⁷⁴ Esta prohibición existe de manera autónoma, independientemente de la prohibición de uso de las armas biológicas (*Norma 73*) y de las armas químicas (*Norma 74*).⁴⁷⁵

Asimismo, en la *Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* celebrada en Kampala, Uganda, del 31 de mayo al 11 de junio de 2010, se aprobó la enmienda del artículo 8 del Estatuto y de los *Elementos de los Crímenes* en virtud de las cuales el empleo de veneno o armas envenenadas se consideran igualmente crímenes de guerra de la competencia de la Corte cuando se cometan en conflictos armados que no sean de índole internacional.⁴⁷⁶

ii) La prohibición de destruir las propiedades privadas del adversario

El *Reglamento de las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, o *Reglamento de La Haya de 1907*, al prohibir en su artículo 23.g. destruir o tomar propiedades enemigas, a menos que tales destrucciones o expropiaciones sean exigidas imperiosamente por las necesidades de la guerra, establece el principio de inmunidad de los bienes civiles del adversario, entre los que se encuentran los recursos hídricos, ya sean de propiedad pública o privada.⁴⁷⁷ Dicha prohibición ha sido reafirmada en el *IV Convenio de Ginebra de 1949* en sus artículos 53 y 147.

⁴⁷³ Artículo 8.2.b.xvii del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, de 17 de julio de 1998. *Doc. A/CONF.183/9*.

⁴⁷⁴ HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas, op. cit.*, p. 281.

⁴⁷⁵ *Ibidem.*, pp. 287 y 291, respectivamente.

⁴⁷⁶ CORTE PENAL INTERNACIONAL: *Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Resolución RC/Res.5: Enmiendas al artículo 8 del Estatuto de Roma, Anexo I*, aprobada por consenso en la 12ª sesión plenaria el 10 de junio de 2010, *Doc. RC/9/11*, La Haya, 2010.

⁴⁷⁷ BOUTRUCHE, T.: “El estatuto del agua en el derecho internacional humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 840, 2000, pp. 887-915; y ZAMMALI, A.: “Protección del agua en periodo de conflicto armado”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 131, 1995, p. 603.

Por otra parte, según el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, constituye un crimen de guerra en los conflictos armados internacionales “destruir o apoderarse de bienes del enemigo, a menos que las necesidades de la guerra lo hagan imperativo”.⁴⁷⁸ Asimismo, el anteriormente mencionado *Reglamento de La Haya de 1907* determina la prohibición de confiscar la propiedad privada en su artículo 46, como igualmente están prohibidos los actos de pillaje.⁴⁷⁹

En lo que respecta al DIH consuetudinario, la *Norma 50*, aplicable tanto a los conflictos de carácter internacional como los no internacionales, establece que “queda prohibido destruir o confiscar los bienes de un adversario, a no ser que lo exija una necesidad militar imperiosa”.⁴⁸⁰ Igualmente, la *Norma 51* determina que, en los conflictos armados internacionales, los bienes privados situados en los territorios ocupados deben respetarse y no pueden confiscarse, a no ser que una necesidad militar imperiosa exija la destrucción o confiscación de esos bienes.⁴⁸¹

1.3.3. PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS COMO INTEGRANTES DE LOS BIENES DE CARÁCTER CIVIL

i) La protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas

Durante la Segunda Guerra Mundial, en la noche del 16 al 17 de mayo de 1943, las presas de Möhne y Eder, situadas en la cuenca del Ruhr, Alemania, fueron destruidas por los Aliados durante los bombardeos de la *Operación Chastise*, causando 1.341 víctimas mortales, de las que cerca de un millar eran combatientes aliados internados en un campo de prisioneros situado aguas abajo de la presa de Möhne.⁴⁸² En agosto de 1975,

⁴⁷⁸ Artículo 8.2.b.xiii.

⁴⁷⁹ La prohibición de actos de pillaje está contemplada en el *Reglamento de La Haya de 1907* (arts. 28 y 47), en el *IV Convenio de Ginebra de 1949* (art. 33, párr. 2) y en el *Protocolo Adicional II* (art. 4.2.g).

⁴⁸⁰ Se trata de una antigua norma de DIH que se reconocía ya en el *Código de Lieber de 1863* (arts. 15 y 16) y la *Declaración de Bruselas de 1874* (art. 13.g), y que se codificó en el *Reglamento de La Haya de 1907* (art. 23.g). Vid. HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas, op. cit.*, p. 196.

⁴⁸¹ La regla que estipula que pueden confiscarse todos los bienes muebles de propiedad pública que puedan utilizarse para operaciones militares es una antigua norma de DIH que se reconoció ya en el *Código de Lieber de 1863* (art. 31), la *Declaración de Bruselas de 1874* (art. 6) y el *Manual de Oxford de 1880* (art. 50). Se codifica en el *Reglamento de La Haya de 1907*, que establece en su artículo 53 que es posible confiscar: “numerario, fondos, obligaciones por cobrar que pertenezcan al Estado, depósitos de armas, medios de transporte, almacenes y provisiones, y en general toda propiedad mueble del Estado que pueda servir para operaciones militares”. *Ibidem.*, p. 198.

⁴⁸² Información sobre la *Operación Chastise* y sus consecuencias se encuentra disponible en Internet: <<http://www.nationalarchives.gov.uk/dambusters/legacy.htm>> (última consulta: 21/11/2016).

en la que se considera la mayor catástrofe natural mundial, el tifón Nina ocasionó la rotura de las dos grandes presas de Shimantan y Banqiao en la provincia de Henan, China, provocando que otras 60 medianas y pequeñas presas cedieran en pocas horas y que las aguas, a una velocidad de 50 km/h, destruyeran numerosos poblados causando 85.000 muertes y otras 45.000 por enfermedades y hambrunas posteriores.⁴⁸³ Igualmente, se han producido catástrofes relacionadas con centrales nucleares, entre otras, las de Chernóbil y Fukushima Daiichi.⁴⁸⁴

Estas catástrofes nos indican que, por su potencial elevada peligrosidad, las presas, los diques y las centrales nucleares construidas para la generación de energía eléctrica, necesitan de una especial protección que impida los ataques a las mismas durante el desarrollo de un conflicto armado.⁴⁸⁵

Los *Protocolos Adicionales I y II de 1977*, establecen la prohibición de atacar obras o instalaciones que contengan fuerzas peligrosas, es decir, presas, diques y centrales nucleares de energía eléctrica, aunque sean objetivos militares, cuando tales ataques puedan producir la liberación de aquellas fuerzas y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil.⁴⁸⁶ Igualmente, el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* considera como crimen de guerra en los conflictos armados internacionales “dirigir intencionalmente ataques contra bienes civiles, es decir, bienes que no son objetivos militares”.⁴⁸⁷

⁴⁸³ FERRADAS, P.: *La memoria es también porvenir. Historia mundial de los desastres*, Soluciones prácticas, Lima, 2015, p. 272.

⁴⁸⁴ El accidente más grave de entre los ocurridos en una central nuclear corresponde a la de Chernóbil, donde el 26 de abril de 1986 se produjo la explosión de un reactor que afectó a cerca de 7 millones de personas en Bielorrusia, Ucrania y Rusia, alcanzando la radiación a otros 13 países de Europa y causando de forma diferida miles de fallecimientos en los años siguientes, a lo que cabe añadir el importante impacto negativo en la salud, la economía y el medio ambiente. A su vez, la catástrofe más reciente corresponde al accidente de la central nuclear de Fukushima Daiichi, acaecido el 11 de marzo de 2011, a consecuencia del terremoto de 9 grados de magnitud producido cerca de la costa Noroeste de Japón que causó daños al tendido del suministro eléctrico exterior de la central, y el posterior tsunami que provocó una destrucción sustancial de la infraestructura operativa y de seguridad del emplazamiento, ocasionando un reducido número de muertes y la emisión accidental de sustancias radiactivas al medio ambiente.

⁴⁸⁵ Como ejemplo, desde el siglo XVI hasta el siglo XX, en los Países Bajos, en especial en las zonas situadas en las desembocaduras de los ríos Mosa y Escalda, se han realizado inundaciones de manera artificial rompiendo los diques existentes (*polders*), utilizando así el agua como instrumento bélico, tanto con carácter ofensivo como defensivo. Vid. KRAKER, A. M. J.: “Flooding in river mouths: human caused or natural events? Five centuries of flooding events in the SW Netherlands, 1500–2000”, *Hydrology and Earth System Sciences*, Vol. 19, 2015, pp. 2673-2684.

⁴⁸⁶ Artículos 56 y 15 de los *Protocolos Adicionales I y II de 1977*, respectivamente.

⁴⁸⁷ Artículo 8.2.b.ii. del *Estatuto de Roma*.

A su vez, el *Protocolo Adicional I de 1977* añade en su artículo 56 que tampoco podrán ser objeto de ataque dichas obras e instalaciones, aun cuando existan objetivos militares ubicados en las mismas, si tales ataques pueden producir la liberación de aquellas fuerzas y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil. No obstante, dicho artículo también establece que, en el caso concreto de las presas y diques, solamente cesará la protección “si se utilizan para funciones distintas de aquellas a que normalmente están destinados y en apoyo regular, importante y directo de operaciones militares, y si tales ataques son el único medio factible de poner fin a tal apoyo”. Igualmente, las referidas obras e instalaciones no podrán ser objeto de represalias.⁴⁸⁸ En lo que respecta a la población civil, los contendientes, respetando los principios de precaución y de proporcionalidad, deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar su protección,⁴⁸⁹ y se esforzarán por no ubicar objetivos militares en la proximidad de dichas obras e instalaciones.⁴⁹⁰

El DIH consuetudinario, en la *Norma 42*, contempla igualmente la protección de esas obras e instalaciones al disponer que se pondrá especial cuidado al atacar las mismas, así como otras situadas en ellas o en sus proximidades, a fin de evitar la liberación de esas fuerzas y los consiguientes daños colaterales traducidos en pérdidas importantes entre la población civil.⁴⁹¹ Conforme a la *Norma 7*, los beligerantes deberán hacer en todo momento la distinción entre bienes de carácter civil y objetivos militares, teniendo presente que los ataques solo podrán dirigirse contra objetivos militares, por lo que los

⁴⁸⁸ Artículo 56.4 del *Protocolo Adicional I de 1977*.

⁴⁸⁹ Artículo 56.3 del *Protocolo Adicional I de 1977*: “En todos los casos, la población civil y las personas civiles mantendrán su derecho a toda la protección que les confiere el derecho internacional, incluidas las medidas de precaución previstas en el artículo 57. Si cesa la protección y se ataca a cualquiera de las obras e instalaciones o a cualquiera de los objetivos militares mencionados en el párrafo 1, se adoptarán todas las precauciones posibles en la práctica a fin de evitar la liberación de las fuerzas peligrosas”.

⁴⁹⁰ Artículo 56.5 del *Protocolo Adicional I de 1977*: “Las Partes en conflicto se esforzarán por no ubicar objetivos militares en la proximidad de las obras o instalaciones mencionadas en el párrafo 1. No obstante, se autorizan las instalaciones construidas con el único objeto de defender contra los ataques las obras o instalaciones protegidas, y tales instalaciones no serán objeto de ataque, a condición de que no se utilicen en las hostilidades, salvo en las acciones defensivas necesarias para responder a los ataques contra las obras o instalaciones protegidas, y de que su armamento se limite a armas que sólo puedan servir para repeler acciones hostiles contra las obras o instalaciones protegidas”.

⁴⁹¹ *Norma 42*: “Se pondrá especial cuidado al atacar obras e instalaciones que contengan fuerzas peligrosas, a saber, presas, diques y centrales nucleares de energía eléctrica, así como otras instalaciones situadas en ellas o en sus proximidades, a fin de evitar la liberación de esas fuerzas y las consiguientes pérdidas importantes entre la población civil”. Vid. HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas, op. cit.*, p. 155.

bienes de carácter civil no deben ser atacados, con lo que las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas no pueden atacarse cuando son bienes civiles.⁴⁹²

ii) La protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil

Son “bienes de carácter civil” todos los bienes que no son objetivos militares, por lo que no serán objeto de ataque ni represalias.⁴⁹³ Por “bienes indispensables para la supervivencia de la población civil” se entienden los bienes que, debido a su valor de subsistencia, tienen un interés vital para la población. El DIH cita de una manera no exhaustiva, como ejemplos, a los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.⁴⁹⁴

El artículo 54 del *Protocolo Adicional I*, aplicable en los conflictos armados internacionales, establece el principio de la prohibición de hacer padecer hambre⁴⁹⁵ a la población civil como método de guerra, por lo que prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar⁴⁹⁶ dichos bienes, ni ser objeto de represalias,⁴⁹⁷ con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o al adversario, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito.⁴⁹⁸ Entre dichos bienes se encuentran, como ya se ha expuesto anteriormente, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con lo que nos encontramos

⁴⁹² Esta Norma está codificada en los artículos 48 y 52.2 del *Protocolo I*. *Ibidem.*, p. 29.

⁴⁹³ Artículo 52.1 del *Protocolo Adicional I de 1977*.

⁴⁹⁴ Artículos 54.2 y 14 de los *Protocolos Adicionales I y II de 1977*, respectivamente.

⁴⁹⁵ Durante la negociación de los *Elementos de los Crímenes de la Corte Penal Internacional*, se reconoció que el significado normal del término “hacer padecer hambre” cubría no solo el significado más restringido de causar la muerte por privación de alimentos y agua, sino el significado general de privación o abastecimiento insuficiente de algún bien de primera necesidad, de algún producto necesario para la supervivencia. Por ello, otros ejemplos mencionados durante las negociaciones fueron los artículos no alimentarios indispensables como los medicamentos y, en algunos casos, las mantas. Es importante señalar, a este respecto, que tanto el *Protocolo Adicional I* como el *Protocolo Adicional II* consideran que los víveres y los productos médicos son esenciales para la supervivencia de la población civil, aunque que el *Protocolo adicional I* menciona también la ropa de vestir, la ropa de cama y el alojamiento.

⁴⁹⁶ Los verbos “atacar, destruir, sustraer o inutilizar” se han empleado acumulativamente para prever todas las eventualidades, por lo que debe considerarse incluida la contaminación de reservas de agua por agentes químicos.

⁴⁹⁷ Artículo 54.4. del *Protocolo Adicional I de 1977*.

⁴⁹⁸ De una manera más matizada, el *Convenio IV de Ginebra de 1949*, en su artículo 23, ya establecía el libre paso de todo envío de víveres indispensables para las categorías más vulnerables de la población civil, como los niños menores de 15 años y las mujeres encintas y parturientas.

ante la norma de DIH que protege de forma más directa y explícita el agua en los conflictos armados.⁴⁹⁹

Idéntica protección ofrece el artículo 14 del *Protocolo Adicional II* en el caso de los conflictos armados sin carácter internacional; sin embargo, la misma cesa cuando dichos bienes sean utilizados exclusivamente como medio de subsistencia de las fuerzas armadas o en apoyo directo de una operación militar, aunque, incluso bajo esas circunstancias, los combatientes no pueden conducir las operaciones de combate de forma que priven de agua potable a la población civil.

En el caso de conflictos de carácter internacional, el *Protocolo Adicional I* contempla dos excepciones a la prohibición general. Conforme a la primera excepción, es posible atacar a los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil si estos se convierten en objetivo militar, como en el caso de los bienes utilizados únicamente como medio de subsistencia para los combatientes o bien en apoyo directo a una acción militar, a condición de que en ningún caso se tomen contra tales bienes medidas cuyo resultado previsible sea dejar tan desprovista de víveres o de agua a la población civil que se vea reducida a padecer hambre u obligada a desplazarse.⁵⁰⁰ La segunda excepción hace referencia a la práctica o política de “tierra quemada”, aplicada tradicionalmente en el territorio nacional ante una invasión extranjera, siempre que lo exija una necesidad militar imperiosa.⁵⁰¹

El *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, en el artículo 8.2.b.xxv, tipifica como crimen de guerra “hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los *Convenios de Ginebra de 1949*”.

En lo que se refiere al DIH consuetudinario, la *Norma 53* establece la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra. Como complementarias, la *Norma 54* prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, mientras que la *Norma 55*

⁴⁹⁹ TIGNINO, M.: “Water, international peace, and security”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 879, 2010, pp. 658-660.

⁵⁰⁰ Artículo 54.3. del *Protocolo Adicional I de 1977*.

⁵⁰¹ Artículo 54.5. del *Protocolo Adicional I de 1977*.

dispone que se facilite el acceso de ayuda humanitaria destinada a las personas civiles necesitadas, y la *Norma 56* explicita que se garantice la libertad de movimiento del personal humanitario.⁵⁰²

iii) La protección del medio ambiente natural

La protección del medio ambiente ha estado presente en los conflictos armados desde la antigüedad, donde se buscaba garantizar el acceso de las personas a los recursos naturales para su supervivencia, como es el caso del agua potable, aunque el riesgo de una destrucción considerable del medio ambiente era bastante limitado. No obstante, el progreso de las civilizaciones trajo consigo el desarrollo de medios de combate cada vez más letales y, por ende, más perjudiciales para el medio ambiente, como fue el caso de la Primera Guerra Mundial, donde el empleo profuso de armas químicas llevó, tras su finalización, a la firma del *Protocolo de Ginebra de 1925 relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos*.⁵⁰³

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, al igual que ocurrió con la *Carta de las Naciones Unidas*, los cuatro *Convenios de Ginebra de 1949* no hacen alusión alguna al medio ambiente y su protección, toda vez que en aquella época no existía una cultura de protección medioambiental. Los medios y métodos de combate empleados durante la guerra de Vietnam, donde la utilización de productos incendiarios como el napalm y defoliantes como el agente naranja causaron centenares de miles de muertes, malformaciones en los fetos y graves problemas de salud en las personas, así como un inmenso daño ecológico, aceleró a comienzos de la década de 1970 la toma de conciencia acerca de la necesidad de proteger el medio ambiente desde la consideración de que, en general, el medio ambiente es un bien de carácter civil y, por ello, no puede ser objeto de ataques, a menos que haya sido convertido en un objetivo militar.

⁵⁰² HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas, op. cit.*, pp. 207-225.

⁵⁰³ El *Protocolo de Ginebra de 1925* prohíbe el empleo en la guerra de armas biológicas y químicas. Dicho Protocolo se redactó y firmó en la *Conferencia para la supervisión del comercio internacional de armas y municiones*, celebrada en Ginebra del 4 de mayo al 17 de junio de 1925 bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, entrando en vigor el 8 de febrero de 1928. *Vid.* LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 94, p. 65.

El primer tratado aprobado cuyo único objetivo era proteger el medio ambiente fue la *Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles*,⁵⁰⁴ de 1976, al que seguiría en 1977 otro tratado que contiene normas específicas de protección del medio ambiente en caso de conflicto armado: el *Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 (Protocolo Adicional I de 1977)*.

Los posteriores conflictos armados en la antigua Yugoslavia, Kosovo, Irak y el Líbano han supuesto una creciente toma de conciencia acerca de la necesidad de proteger el medio ambiente, pues “la guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario”.⁵⁰⁵ La profunda preocupación de la comunidad internacional por la degradación del medio ambiente en los conflictos armados llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a declarar el 6 de noviembre de cada año *Día Internacional para la prevención de la explotación del medio ambiente en la guerra y los conflictos armados*.⁵⁰⁶

La *Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles* proscribía utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles que tengan efectos vastos, duraderos o graves, como medios para producir destrucciones, daños o perjuicios a otro Estado,⁵⁰⁷ ya sea en tiempo de paz o de guerra, entendiendo por dichas técnicas “las que tienen por objeto alterar mediante la manipulación deliberada de los procesos naturales, la dinámica, la composición o estructura de la Tierra, incluida su biótica, su litosfera, su hidrosfera y su atmósfera, o del espacio ultraterrestre”.⁵⁰⁸ Es decir, la Convención prohíbe la manipulación de los procesos naturales que puedan comprometer durante un periodo prolongado y permanente la supervivencia de la población civil

⁵⁰⁴ La *Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles* fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1976 y abierta a la firma en Ginebra el 18 de mayo de 1977. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1108, p. 151.

⁵⁰⁵ Principio 24 de la *Declaración de Río*, aprobada en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992*.

⁵⁰⁶ *Resolución 56/4* de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 5 de noviembre de 2001.

⁵⁰⁷ Artículo 1.1. de la *Convención de 1976*.

⁵⁰⁸ Artículo 2. de la *Convención de 1976*.

mediante el desencadenamiento de fenómenos tales como terremotos, maremotos, huracanes, lluvias o nevadas intensas, pertinaces sequías, etc.

En el caso del *Protocolo Adicional I de 1977*, la protección del medio ambiente se circunscribe al “medio ambiente natural” en el contexto de un conflicto de carácter internacional, entendiendo por tal al que hace referencia “al sistema de interrelaciones inextricables entre los organismos vivos y su entorno inanimado”.⁵⁰⁹ Así, el artículo 35.3. prohíbe el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños al medio ambiente natural caracterizados por ser, de manera acumulativa, extensos, duraderos y graves, expresándose en parecidos términos el artículo 55,⁵¹⁰ aunque en referencia a la protección de la salud o la supervivencia de la población civil, añadiendo la prohibición de atacar al medio ambiente natural como represalia. Sin embargo, el *Protocolo Adicional II de 1977 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional* no hace mención alguna al medio ambiente.

La diferencia entre el *Protocolo Adicional I de 1977* y la *Convención de 1976* estriba en que en el primero se prohíbe el empleo de métodos y medios de combate que causen al medio ambiente natural daños extensos, duraderos y graves de manera acumulativa, es decir, se proscribe la denominada “guerra ecológica”, mientras que en la segunda lo que se impugna es la manipulación de procesos naturales que puedan provocar fenómenos como terremotos, maremotos, huracanes, nevadas, tormentas intensas o sequías de larga duración, lo que se conoce como “guerra geofísica”, donde es suficiente

⁵⁰⁹ El comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja al artículo 35 del *Protocolo Adicional I de 1977* ofrece algunas explicaciones sobre el uso del calificativo “natural” al medio ambiente: “El “medio ambiente natural” se distingue del “medio humano”: el “medio ambiente natural” hace referencia al “sistema de interrelaciones inextricables entre los organismos vivos y su entorno inanimado”, mientras que los efectos sobre el “medio humano” son los efectos sobre “las condiciones e influencias externas que afectan a la vida, el desarrollo y la supervivencia de la población civil y los organismos vivos”. Vid. CDI: *Informe preliminar sobre la protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados. Presentado por Marie G. Jacobsson, Relatora Especial*, 66º período de sesiones, Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2014. *Doc. A/CN.4/674*, párr. 83.

⁵¹⁰ Artículo 55: “1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población; 2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias”.

con que concurra en los daños, definidos por RAUCH⁵¹¹ como “aquellos que pueden comprometer durante un periodo prolongado y permanente la supervivencia de la población civil”, una sola de las condiciones de duración, gravedad o extensión.⁵¹²

Asimismo, la *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*,⁵¹³ de 1980, recuerda en el cuarto párrafo del Preámbulo la prohibición del empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural. Igualmente, en su *Protocolo III sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias*, el artículo 2.4. establece la prohibición de atacar con armas incendiarias los bosques u otros tipos de cubierta vegetal, salvo cuando esos elementos naturales se utilicen para cubrir, ocultar o camuflar a combatientes u otros objetivos militares, o sean en sí mismos objetivos militares.

El cuarto tratado que contiene una disposición directamente aplicable para la protección del medio ambiente durante los conflictos armados es el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, cuyo artículo 8.2.b.iv. tipifica como crimen de guerra el hecho de lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas de vidas, lesiones a civiles o daños a objetos de carácter civil, o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que sean manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar general concreta y directa de conjunto que se prevea.

Además de los anteriores, existen otros tratados que contienen referencias a la protección del medio ambiente en relación con ciertas armas, entre los que cabe destacar los correspondientes a las armas biológicas y químicas, cuyo desarrollo, producción, almacenamiento y utilización están prohibidos, obligando a observar una serie de salvaguardias ambientales durante los procesos de destrucción de las mismas, cumpliendo normas similares en el caso de otros tipos de armas prohibidas como las minas

⁵¹¹ RAUCH, E.: “Texte de discussion sur le Droit de la Guerre Maritime”, *Revista de Derecho Penal Militar y Derecho de la Guerra*, Tomo XXVI, 1987, pp. 128-129.

⁵¹² BOUVIER, A.: “La protección del medio ambiente en periodo de conflicto armado”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 108, 1991, p. 616.

⁵¹³ La *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*, fue concluida en Ginebra el 10 de octubre de 1980. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1342, p. 137.

antipersonal y las municiones en racimo.⁵¹⁴ Es de significar que el 7 de julio de 2017 se aprobó el *Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares*, abierto a la firma el 20 de septiembre de 2017 y que todavía no ha entrado en vigor, aunque su aplicación práctica será más bien escasa al no haber participado en la votación las Potencias nucleares.⁵¹⁵

A su vez, el DIH consuetudinario, como no podía ser de otra manera, se ha preocupado de la protección del medio ambiente natural, en clara referencia tanto a los

⁵¹⁴ Contienen referencias a la protección del medio ambiente los siguientes tratados: Artículo 2 de la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción*, abierta a la firma en Londres, Moscú y Washington el 10 de abril de 1972, y en vigor desde el 26 de marzo de 1975 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1015, p. 163); artículo 2.4. del *Protocolo III sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*, abierta a la firma en Londres, Moscú y Washington el 10 de abril de 1972, y en vigor desde el 26 de marzo de 1975 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1342, p. 137); artículos 4.10. y 7.3. de la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*, abierta a la firma en París el 13 de enero de 1993 y vigente desde el 29 de abril de 1997 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1975, p. 3); artículo 5.4.c. de la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción*, adoptada en Oslo el 18 de septiembre de 1997 y vigente desde el 1 de marzo de 1999 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2056, p. 211); y artículos 3.2. y 4.6.h. de la *Convención sobre municiones en racimo*, hecha en Dublín el 30 de mayo de 2008 y vigente desde el 1 de agosto de 2010 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2688, p. 39).

⁵¹⁵ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Doc. A/CONF.229/2017/8 Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares*, de 7 de julio de 2017. Aunque no esté prohibido en la actualidad el empleo de las armas nucleares, sí existen restricciones materializadas en diversos instrumentos jurídicos internacionales: El *Tratado Antártico*, firmado en Washington el 1 de diciembre de 1959, desmilitariza este continente y prohíbe los ensayos con cualquier tipo de armas en su territorio; el *Tratado de prohibición de pruebas con armas nucleares en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y debajo del agua*, concluido en Moscú el 5 de agosto de 1963, en el que no se prohíben las experiencias termonucleares realizadas bajo tierra; el *Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)*, concluido en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en México, D. F., el 14 de febrero de 1967, prohíbe los ensayos, la fabricación, la adquisición, el almacenamiento o el empleo de armas nucleares por los Estados de la región; el *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por *Resolución 2222 (XXI)*, abierto a la firma el 27 de enero de 1967 y en vigor desde el 10 de octubre de 1967, dispone que el espacio ultraterrestre se utilice solamente con fines pacíficos, y que no se efectúen ensayos ni se emplacen en él armas nucleares; el *Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares*, firmado en Londres, Moscú y Washington el 1 de julio de 1968, prohíbe cooperar al armamento nuclear de otro Estado; y el *Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo*, firmado en Londres, Moscú y Washington el 11 de febrero de 1971, prohíbe el emplazamiento de armas nucleares, a cualquier otra arma de destrucción masiva, en los fondos marinos y oceánico. *Vid. NACIONES UNIDAS*: <<http://www.un.org/es/globalissues/disarmament/agencies.shtml>> (última consulta: 02/12/2016). Asimismo, en el ámbito bilateral, Estados Unidos y la Unión Soviética/Rusia han concluido diversos tratados, tanto sobre la eliminación de una determinada categoría de misiles de alcance intermedio e inferior (*Tratado sobre la eliminación de los misiles de alcance intermedio y más corto*, de 1987), como de reducción y limitación de las armas ofensivas estratégicas (ABM, START I y II, SORT y START III).

artículos 35 y 55 del *Protocolo Adicional I de 1977 (Norma 45)*,⁵¹⁶ como a la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia⁵¹⁷ y de ciertas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁵¹⁸ (*Norma 44*).⁵¹⁹ De una manera más generalista, la *Norma 43* establece:

“Los principios generales sobre la conducción de las hostilidades se aplican al medio ambiente natural: A. Ninguna parte del medio ambiente natural puede ser atacada, a menos que sea un objetivo militar. B. Queda prohibida la destrucción de cualquier parte del medio ambiente natural, salvo que lo exija una necesidad militar imperiosa. C. Queda prohibido lanzar ataques contra objetivos militares de los que quepa prever que causen daños incidentales al medio ambiente natural que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”.⁵²⁰

En lo que respecta a la jurisprudencia internacional, la aplicación del DIH convencional para la protección del medio ambiente durante los conflictos armados ha

⁵¹⁶ *Norma 45*: “Queda prohibido el empleo de métodos o medios de guerra concebidos para causar, o de los cuales quepa prever que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural. La destrucción del medio ambiente natural no puede usarse como arma”. *Vid.* HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas, op. cit.*, p. 168.

⁵¹⁷ La protección que debe otorgarse al medio ambiente durante los conflictos armados conlleva tanto la aplicación de las normas que protegen los bienes de carácter civil como el reconocimiento de la necesidad de ofrecer una protección especial al medio ambiente como tal. La evolución producida en las últimas décadas en el DIH respecto a la protección del medio ambiente natural se ha debido a la toma de conciencia sobre su grave deterioro causado por el ser humano. Dicha evolución ha sido tal que el interés de un Estado en proteger su medio ambiente natural ha sido reconocido por el Tribunal Internacional de Justicia en el *Asunto relativo al proyecto Gabcikovo-Nagymaros* como un “interés esencial” que podría justificar que un Estado invocase la doctrina del “estado de necesidad” para evitar el cumplimiento de otras obligaciones internacionales. *Vid.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment”, *op. cit.*, párrs. 111 a 113, pp. 67-68.

⁵¹⁸ Como ejemplo, la *Resolución 687 (1991)* de 3 de abril de 1991 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada con motivo de la invasión por Irak de Kuwait, afirmó en el párrafo 16 la responsabilidad de Irak, con arreglo al Derecho internacional, “por toda pérdida directa y daño directo, incluidos los daños al medio ambiente y la destrucción de recursos naturales...”.

⁵¹⁹ *Norma 44*: “Los métodos y medios de hacer la guerra deben emplearse teniendo debidamente en cuenta la necesidad de proteger y preservar el medio ambiente natural. En la conducción de las operaciones militares, han de tomarse todas las precauciones que sean factibles para no causar daños incidentales al medio ambiente o reducirlos, al menos, todo lo posible. La falta de certeza científica acerca de los efectos de ciertas operaciones militares sobre el medio ambiente no exime a las partes en conflicto de tomar tales precauciones”. *Vid.* HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas, op. cit.*, pp. 163-164.

⁵²⁰ Esta norma se refleja en el *Protocolo III de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales de 1980*, cuyo artículo 2.4. establece que: “queda prohibido atacar con armas incendiarias los bosques u otros tipos de cubierta vegetal, salvo cuando esos elementos naturales se utilicen para cubrir, ocultar o camuflar a combatientes u otros objetivos militares, o sean en sí mismos objetivos militares”. *Vid.* HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas, op. cit.*, p. 159.

sido objeto de atención por parte del Tribunal Internacional de Justicia. Así, en la *Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, el Tribunal afirmó que “...los Estados deben tener en cuenta las consideraciones ambientales cuando determinan qué es necesario y proporcional para lograr objetivos militares legítimos. El respeto del medio ambiente es uno de los elementos que se han de sopesar para saber si una acción es conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad”.⁵²¹ Igualmente, el Tribunal estima que el Derecho internacional vigente en materia de protección y salvaguardia del medio ambiente “sí señala importantes factores ambientales que se deben tener debidamente en cuenta para observar los principios y normas del derecho aplicable en las situaciones de conflicto armado”.⁵²²

A modo de síntesis de la relación del agua con el DIH podemos colegir que el agua, como elemento esencial para satisfacer las necesidades humanas básicas, ha sido objeto de una atención prioritaria por parte del Derecho Internacional Humanitario, arbitrando así la protección de la vida de las personas no combatientes en un conflicto, tales como los prisioneros de guerra, náufragos, heridos y personal civil directa o indirectamente afectado por el mismo, en lo concerniente al suministro de agua potable tanto para su ingesta como para la higiene personal.

Igualmente, el DIH ofrece la adecuada protección de los recursos hídricos durante los conflictos armados de dos formas diferentes: la primera, prohibiendo determinados métodos de combate que inciden en su salubridad o en la calidad y cantidad del agua; y la segunda, arbitrando normas para preservar los recursos hídricos como integrantes del medio ambiente natural, en especial, las obras e instalaciones hidráulicas tales como las presas y diques, así como las reservas de agua y obras de riego, al igual que prohibiendo el empleo de métodos y medios de combate que causen daños extensos, duraderos y graves.

⁵²¹ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS *Doc. A/51/218: Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996 sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de las armas nucleares*, de 19 de julio de 1996, párr. 30.

⁵²² *Ibidem.*, párr. 33.

2. EL AGUA Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El agua constituye un elemento esencial e insustituible para la supervivencia y el desarrollo humano. A pesar de ello, millones de personas carecen de la posibilidad de acceso a fuentes de agua potable e instalaciones de saneamiento, en especial los grupos de población más vulnerables y marginales.

Esta situación ha calado en la comunidad internacional, donde amplios sectores de la misma, a los que cabe añadir el ámbito académico y los órganos del *Sistema de las Naciones Unidas* responsables de la promoción y protección de los derechos humanos, han enfocado la falta de acceso al agua potable y el saneamiento desde el punto de vista de los derechos humanos, con lo que se ha ido fraguando de manera progresiva la idea del reconocimiento del derecho humano al agua, efectuándose en un contexto en el que se enfatiza la necesidad de que se trate de un derecho realmente efectivo, a diferencia de la mayor parte de los demás derechos económicos, sociales y culturales que, simplemente, se reconocen, pero que carecen de una implementación efectiva.⁵²³

El movimiento para el reconocimiento del derecho humano al agua, cuyos hitos fundamentales lo constituyen la *Observación General N.º 15, El derecho al agua*, del

⁵²³ Para un análisis crítico sobre los derechos humanos en general, y del derecho humano al agua en particular, Vid. ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C.: “Fuentes de interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos internos: el caso de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, N.º 4, 2001; ALEXU, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; CASTILLO DAUDÍ, M.: *Derecho internacional de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; FERNÁNDEZ GARCÍA, E.: *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*, Dykinson, Madrid, 2001; FERRAJOLI, L.: *El fundamento de los derechos fundamentales*. 4ª edición, Trotta, Madrid, 2009; HABERMAS, J.: “El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, *Diánoia*, Vol. LV (64), pp. 3-25; PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.; ASIS ROIG, R. y BARRANCO AVILÉS, M. C.: *Lecciones de derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2004; TRUYOL Y SERRA, A.: *Los derechos humanos: declaraciones y convenios internacionales*, 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2004; ARROJO, P.: *El reto ético de la nueva cultura del agua: Funciones, valores y derechos en juego*, Ediciones Paidós, Barcelona, 2006; BLUEMEL, E.: “The implications of formulating a human right to water”, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 31, 2004; GARCÍA MORALES, A.: *El derecho humano al agua*, Trotta, Madrid, 2008; MITRE GUERRA, E. J.: *El derecho al agua: naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacional*, Iustel, Madrid, 2012; PINTO, M., TORCHIA, N. y MARTIN, L.: *El Derecho Humano al Agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, 2ª edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011; SALINAS ALCEGA, S.: “El derecho al agua como derecho humano. Contenido normativo y obligaciones de los Estados”, en EMBID IRUJO, A.: *El derecho al agua*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2006; SÁNCHEZ, V. M.: “Hacia un derecho humano fundamental al agua en el derecho internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 16, 2008; y URIBE, N. y MANCISIDOR DE LA FUENTE, M. (Coords.): *El derecho humano al agua: situación actual y retos del futuro*, Barcelona, 2008.

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y la *Resolución 64/292, El derecho humano al agua y el saneamiento*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010, así como su contenido normativo, se analizan a continuación.

2.1. Reconocimiento del derecho al agua como derecho humano

2.1.1. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL AGUA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

i) *Generalidades*

Conforme ha ido evolucionando la sociedad, igualmente lo ha hecho el Derecho internacional contemporáneo que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, ha sufrido un proceso de “humanización” traducido en un conjunto de normas dedicadas a la protección internacional del individuo a las que, de modo convencional, se agrupa bajo la categoría genérica de Derecho Internacional de los Derechos Humanos.⁵²⁴

La conformación de un régimen específico de los derechos humanos que tiene por objeto establecer límites al trato que los Estados deben dispensar a sus nacionales es un fenómeno surgido tras la Segunda Guerra Mundial como reacción a las barbaries cometidas por las Potencias fascistas, en especial sobre determinadas etnias como los judíos y gitanos. No obstante, aunque los derechos humanos comenzaron a delimitarse con anterioridad y, sobre todo, a partir de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*,⁵²⁵ es en la *Carta de las Naciones Unidas*⁵²⁶ donde se fijó por primera vez el objetivo de la comunidad internacional de “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”.⁵²⁷ A partir de

⁵²⁴ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “La protección internacional de los derechos humanos”, en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 663.

⁵²⁵ La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, aprobada por la Asamblea Nacional constituyente el 26 de agosto de 1789, en los inicios de la Revolución francesa tras la toma de La Bastilla, pasó a formar parte del Preámbulo de la primera Constitución Francesa de 1791. Texto disponible en Internet: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf> (última consulta: 12/12/2016).

⁵²⁶ La *Carta de las Naciones Unidas*, por las que se creaba la Organización de las Naciones Unidas, fue firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, entrando en vigor, conforme al artículo 110, el 24 de octubre de 1945. Texto de la Carta disponible en Internet: <<http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>> (última consulta: 12/12/2016).

⁵²⁷ Párrafo segundo del Preámbulo de la Carta.

este instrumento, el régimen internacional de los derechos humanos y, en concreto, el de aquellos derechos sobre los que existía un amplio consenso, se fue conformando sobre la base de diversos tratados y declaraciones, tanto de carácter universal como regional.

De todos los derechos humanos, el derecho a la vida está situado en la cúspide de la pirámide que contiene todos ellos, pues sin la existencia del ser humano, es decir, sin su vida, no es posible contemplar los restantes derechos que le son inherentes. Se trata de un derecho humano fundamental esencial para el ejercicio de los demás derechos humanos y que comprende tanto el derecho de todo ser humano de no ser privado arbitrariamente de la vida como la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar dicho derecho. Ello incluye el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna, lo que ocurre cuando se priva a una persona de la satisfacción de sus necesidades biológicas vitales, es decir, negándole los medios de subsistencia apropiados y de un estándar de vida decente, incluyendo el acceso al agua necesaria para sus necesidades básicas.⁵²⁸

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*,⁵²⁹ establece en el párrafo 144 que:

“El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. Debido al carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico”.

Centrándonos en el agua, no solo es esencial para satisfacer una necesidad biológica vital del ser humano como la de su ingesta, sino que también es igualmente

⁵²⁸ SALINAS ALCEGA, S.: “El derecho al agua como derecho humano. Contenido normativo y obligaciones de los Estados”, en EMBID IRUJO, A.: *El derecho al agua*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2006, p. 98.

⁵²⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, Sentencia de 19 de noviembre 1999.

necesaria para su higiene personal y doméstica relacionada directamente con su salud, al igual que resulta indispensable para su desarrollo económico, social y cultural que hacen posible su bienestar y el mantenimiento de la propia dignidad, lo que también incluye la conservación de un medio ambiente sostenible. Es decir, el ser humano depende del agua como condición previa para la realización de otros derechos humanos como el derecho a la vida, a la alimentación, a la salud, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la educación, al trabajo y la protección contra tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, además de ser un elemento esencial para lograr la igualdad de género, erradicar la discriminación y proteger a los grupos humanos más vulnerables como las personas carentes de recursos en las zonas rurales y urbanas, los niños, las mujeres, las personas con discapacidad, los refugiados y desplazados, y los pueblos indígenas.

ii) Reconocimiento del derecho humano al agua

El reconocimiento del derecho humano al agua arranca en 1948 con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH),⁵³⁰ que define los derechos que deben atribuirse a todo ser humano por el mero hecho de serlo. Ciertamente es que su artículo 3 proclama el derecho a la vida, con carácter general, cuyo disfrute está condicionado en lo más básico con el acceso al agua potable, y que el artículo 22 contempla el derecho a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, aunque debe prestarse una mayor atención al artículo 25, donde proclama el derecho a un nivel de vida adecuado: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”.

Los redactores de la DUDH, al emplear en el artículo 25 las palabras “en especial” no hacen sino colegir que la referencia efectuada a “la alimentación, el vestido, la vivienda...” no era exhaustiva, sino simplemente indicativa de algunos de los elementos integrantes de un nivel de vida adecuado, por lo que no consideraron necesario incluir de forma explícita el agua en su listado de derechos al resultar obvio que esta resulta

⁵³⁰ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 217 A (III)*, adoptada el 10 de diciembre de 1948.

imprescindible tanto para la propia supervivencia del ser humano como para la obtención de un nivel de vida adecuado.

El mencionado artículo 25 de la DUDH se desdobra en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966* (PIDESC)⁵³¹ en el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia (artículo 11), y el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12). A su vez, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966* (PIDCP)⁵³² protege en su artículo 6 el derecho a la vida como derecho inherente a la persona humana, por lo que, implícitamente, está protegiendo el derecho humano al agua; asimismo, el artículo 7 prohíbe las torturas y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, como sería el caso de privar temporalmente del agua a cualquier persona. Igualmente, el artículo 1, común a ambos *Pactos*, dispone en su párrafo 2 que “en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”, lo que incluye la protección de los recursos de agua.

Aunque desde el punto de vista formal la DUDH no es un instrumento jurídicamente vinculante, desde una perspectiva material, tras su aprobación en 1948 hasta la adopción de los *Pactos Internacionales de Derechos Humanos* en 1966, ha sido el único instrumento universal que establecía estándares sobre derechos humanos, además de utilizarse frecuentemente como referente de los derechos humanos tanto en las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁵³³ y en la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia⁵³⁴ como en un buen número de

⁵³¹ El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 mediante la *Resolución 2200 A (XXI)*, entrando en vigor el 3 de enero de 1976. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 993, p. 3.

⁵³² El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 mediante la *Resolución 2200 A (XXI)*, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 999, p. 171.

⁵³³ Es el caso, por ejemplo, de la *Resolución 41/117, Indivisibilidad e interdependencia de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos*, de 4 de diciembre de 1986, donde se reafirma en el segundo párrafo del Preámbulo la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

⁵³⁴ Como ejemplo, la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 24 de mayo de 1980 en el *Asunto sobre el personal diplomático y consular de Estados Unidos en Teherán*, donde en el párrafo 91 afirma: “...Wrongfully to deprive human beings of their freedom and to subject them to physical constraint in conditions of hardship is in itself manifestly incompatible with the principles of the Charter of the United Nations, as well as with the fundamental principles enunciated in the Universal Declaration of Human Rights ...”. *Vid.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment”, *I. C. J. Reports 1980*, párr. 91, p. 42.

Convenciones internacionales⁵³⁵ y de Constituciones estatales y legislación interna,⁵³⁶ por lo que se ha convertido en un instrumento de valor normativo, afirmándolo así el Tribunal Internacional de Justicia en su *Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*.⁵³⁷

El Derecho Internacional Humanitario ha reconocido explícitamente el derecho al agua en los *Convenios de Ginebra de 1949*, así como en los *Protocolos Adicionales I y II de 1977*, tal y como ha sido analizado en el apartado anterior de este mismo Capítulo. De una manera también explícita, el derecho al agua ha sido reconocido en un buen número de Conferencias internacionales y Declaraciones⁵³⁸ de contenido estrictamente político, carentes de valor jurídico, aunque crean obligaciones de carácter ético.

⁵³⁵ Ente otras, la *Convención sobre los Derechos de los Niños*, de 20 de noviembre de 1989, hace referencia en el párrafo tercero de su Preámbulo a la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1577, p. 3.), así como la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, de 13 de diciembre de 2006, en el párrafo b) de su Preámbulo (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2515, p. 3).

⁵³⁶ Sirva como ejemplo la *Constitución Española de 1978*, cuyo artículo 10.2. dispone: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” (BOE N.º. 311 de 29 de diciembre de 1978). Asimismo, conforme al principio de legalidad establecido en el artículo 9.1. de la Constitución, la legislación interna no puede oponerse a lo establecido en la Constitución, por lo que toda normativa aprobada referida a los derechos humanos debe ser acorde a lo estipulado en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

⁵³⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion”, *I. C. J. Reports 1996*, párr. 70.

⁵³⁸ Entre otras: el *Plan de Acción* aprobado en la *Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre el Agua*, Mar del Plata, 1977, dispone en su Resolución II (Abastecimiento de agua a la Comunidad): “a) Todos los pueblos, cualquiera sea su estado de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas, tienen el derecho a disponer de agua potable en cantidad y calidad suficiente para sus necesidades básicas” (NACIONES UNIDAS: *Doc. E/CONF.70/29 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata*, 14 al 25 de marzo de 1977); la *Conferencia Internacional sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible (Conferencia de Dublín, 1992)*, en cuyo Principio 4 se determina que “es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible” (Texto disponible en la página Web de la UNESCO: <http://webworld.unesco.org/water/wwap/milestones/index_es.shtml>); la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de Río, 1992)*, donde el Programa 21, en el apartado 47 del Capítulo 18 dispone: “El suministro de agua potable y el saneamiento ambiental son vitales para la protección del medio ambiente, el mejoramiento de la salud y la mitigación de la pobreza. El agua potable también es fundamental para muchas actividades tradicionales y culturales” (Texto disponible en la página Web de NACIONES UNIDAS: <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter18.htm>>); la *Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo (Conferencia de El Cairo, 1994)*, en que su Programa de Acción afirma en el Principio 2 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados” (NACIONES UNIDAS. *Doc. A/CONF.171/13: Informe de la CIPD*, de 18 de octubre de 1994); la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002)*, cuya Declaración indica en el párrafo 18: “Nos felicitamos de que la Cumbre de Johannesburgo haya centrado la atención en la universalidad de la dignidad humana y estamos resueltos, no sólo mediante la adopción de decisiones sobre objetivos y calendarios sino también

Igualmente, el derecho al agua subyace tanto de forma implícita como explícita en diversos tratados de derechos humanos de ámbito universal,⁵³⁹ en especial en los relacionados con la protección de ciertos colectivos especialmente vulnerables. Así, la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, de 1979, insta en el artículo 14.2. a los Estados Partes a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales y, en particular, a gozar de condiciones de vida adecuadas en distintas esferas, entre otras, la del abastecimiento de agua.⁵⁴⁰ A su vez, la *Convención sobre los Derechos del Niño*, de 1989, reconoce en el artículo 24 la conexión existente entre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y el suministro de agua potable.⁵⁴¹ Para finalizar, la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, de 2006, dispone en su artículo 28 que los Estados Partes reconocerán el derecho de las personas con discapacidad a gozar

mediante asociaciones de colaboración, a aumentar rápidamente el acceso a los servicios básicos, como el suministro de agua potable, el saneamiento, una vivienda adecuada, la energía, la atención a la salud, la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad” (Texto disponible en la página Web de NACIONES UNIDAS: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm>); la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Cumbre Río + 20)*, donde el párrafo 121 dice: “Reafirmamos nuestros compromisos relativos al derecho humano al agua potable y el saneamiento, que ha de hacerse efectivo gradualmente en beneficio de nuestra población, respetando plenamente nuestra soberanía nacional” (ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 66/288, El futuro que queremos*, aprobada el 27 de julio de 2012); y la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2015*, donde se aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), siendo el Objetivo 6: “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos” (ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, de 25 de septiembre de 2015).

⁵³⁹ BLUEMEL. E.: “The implications of formulating a human right to water”, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 31, 2004, p. 967.

⁵⁴⁰ El artículo 14.2. de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, dispone lo siguiente: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular, le asegurarán el derecho a: ... (h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios de saneamiento, la electricidad y el abastecimiento de agua, los transportes y las comunicaciones”. *Vid. UNITED NATIONS. Treaty Series*, Vol. 1249, p. 13.

⁵⁴¹ El artículo 24 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, dispone: “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: ... c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”. *Vid. UNITED NATIONS. Treaty Series*, Vol. 1577, p. 3.

de un nivel de vida adecuado y protección social adoptando, entre otras medidas, asegurar en condiciones de igualdad el acceso de dichas personas a servicios de agua potable.⁵⁴²

A todo lo anterior cabe añadir la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*, de 1997, que contempla en el artículo 10 como prioritario sobre otros usos la satisfacción de las necesidades humanas vitales, con lo que, indirectamente, está considerando el acceso al agua potable como un derecho.

Ya se ha puesto de manifiesto anteriormente que, tanto el PIDCP como el PIDESC, no mencionan en todo el texto la palabra “agua”. La primera aproximación al derecho humano al agua efectuada por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) tuvo su origen, de forma indirecta, en la *Observación General N.º 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*,⁵⁴³ de 1991, al afirmar en el párrafo 8.b. que:

“Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”.

Posteriormente, la *Observación General N.º 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*,⁵⁴⁴ en el párrafo 32, referido al artículo 11 del PIDESC (derecho a un nivel de vida adecuado) establece que “las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia”.

⁵⁴² La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2515, p. 3.

⁵⁴³ NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Doc. E/1992/23: Observación General N.º 4 “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”*, de 13 de diciembre de 1991.

⁵⁴⁴ NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Doc. E/1996/22: Observación General N.º 6 “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”*, de 8 de diciembre de 1995.

Asimismo, la *Observación General N.º 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*,⁵⁴⁵ alude en el párrafo 6.a. a la necesidad de que los edificios dedicados a la docencia cuenten con “...instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable...”. A su vez, en la *Observación General N.º 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto)*,⁵⁴⁶ el CDESC reconoció en el párrafo 43.c. como una de las obligaciones básicas de los Estados derivadas del derecho a la salud, “garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicos, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable”, además de citar con diferentes significados el acceso al agua potable una decena de veces más a lo largo de dicha *Observación General*.⁵⁴⁷

No obstante, el principal instrumento que concreta el derecho humano al agua es la *Observación General N.º 15, El derecho al agua*,⁵⁴⁸ donde el CDESC lo definió como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”, tal y como tendremos ocasión de exponer más adelante, al analizar la fundamentación jurídica del mismo.

Sobre la base de dicha *Observación General N.º 15*, el 28 de julio de 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas, a propuesta de Bolivia, aprobó por amplia mayoría la *Resolución 64/292, El derecho humano al agua y el saneamiento*, en la que se reconoce por primera vez que “el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”,⁵⁴⁹ a la vez que “exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los

⁵⁴⁵ NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Doc. E/C.12/1999/10: Observación General N.º 13 “El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)”*, de 8 de diciembre de 1999.

⁵⁴⁶ NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Doc. E/C.12/2000/4: Observación General N.º 14 “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)”*, de 11 de mayo de 2000.

⁵⁴⁷ *Vid.* párrafos 4, 11, 12.a., 12.b.ii., 12.d., 15, 36, 40, 43.c., y 65.

⁵⁴⁸ NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Doc. E/C.12/2002/11: Observación General N.º 15 “El derecho al agua”*, de 20 de enero de 2003.

⁵⁴⁹ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/RES/64/292 “El derecho humano al agua y el saneamiento”*, de 28 de julio de 2010, punto 1.

países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento”.⁵⁵⁰

No termina aquí el reconocimiento del derecho al agua como derecho humano. El 30 de septiembre de 2010, el Consejo de Derechos Humanos, en la *Resolución 15/9, Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento*, afirma que “el derecho humano al agua potable y el saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y la dignidad humana”.⁵⁵¹

A su vez, en 2013, la Asamblea General de las Naciones Unidas emite la *Resolución 68/15, El derecho humano al agua potable y el saneamiento*,⁵⁵² que sintetiza las tres principales definiciones conceptuales que se han emitido a nivel de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua y el saneamiento (*Observación General N.º 15, Resolución 64/292, Resolución 15/9*) donde, tras recordar que “el derecho humano al agua potable y el saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y la dignidad humana”,⁵⁵³ reafirma por consenso el reconocimiento de que este derecho humano “es un componente esencial para el pleno disfrute de la vida y de la realización de todos los derechos humanos”.⁵⁵⁴

Con posterioridad se han aprobado nuevas resoluciones sobre el tema, tanto del Consejo de Derechos Humanos (*Resoluciones 24/18 y 27/7*)⁵⁵⁵ como de la Asamblea General, que en la *Resolución 70/169, Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento*,⁵⁵⁶ además de considerar por primera vez como derechos separados el acceso al agua potable y el saneamiento, estrechamente relacionados entre sí, pero con características particulares que justifican su tratamiento por separado a fin de abordar

⁵⁵⁰ *Ibidem.*, punto 2.

⁵⁵¹ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/HRC/RES/15/9 “Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”*, de 30 de septiembre de 2010, punto 3.

⁵⁵² ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/68/157 “El derecho humano al agua potable y el saneamiento”*, de 18 de diciembre de 2013.

⁵⁵³ Párrafo 15 del Preámbulo de la *Resolución 68/157*.

⁵⁵⁴ Punto 1 de la *Resolución 68/157*.

⁵⁵⁵ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/HRC/RES/24/18 “El derecho humano al agua potable y el saneamiento”*, de 27 de septiembre de 2013; y *Doc. A/HRC/RES/27/7 “El derecho humano al agua potable y el saneamiento”*, de 25 de septiembre de 2014.

⁵⁵⁶ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/RES/70/169 “Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento”*, de 17 de diciembre de 2015.

problemas específicos en su realización,⁵⁵⁷ afirma que “los derechos humanos al agua potable y el saneamiento como componentes del derecho a un nivel de vida adecuado son esenciales para el pleno disfrute del derecho a la vida y de todos los derechos humanos”, y reconoce que:

“En virtud del derecho humano al agua potable, toda persona, sin discriminación, tiene derecho a agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico, y que en virtud del derecho humano al saneamiento, toda persona, sin discriminación, tiene derecho al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad, al tiempo que reafirma que ambos derechos son componentes del derecho a un nivel de vida adecuado”.

iii) Fundamentación jurídica del derecho humano al agua

La fundamentación jurídica del reconocimiento del derecho humano al agua en el Derecho internacional procede de la interpretación que efectuó el CDESC en 2002, en su *Observación General N.º 15, El derecho al agua*, sobre los artículos 11 y 12 del PIDESC.⁵⁵⁸

⁵⁵⁷ *Ibidem.*, párr. 20.

⁵⁵⁸ Artículo 11: “1) Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2) Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de los principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logre la explotación y utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”. Artículo 12: “1) Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2) Entre las medidas que adoptarán los Estados Partes en el Pacto, a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

De la lectura de estos artículos se deduce que los preceptos que contiene no se refieren específicamente al derecho al agua, sino que tratan del derecho a un nivel o calidad de vida adecuada y del derecho a la salud, respectivamente. El derecho humano al agua deriva entonces del derecho a un nivel o calidad de vida adecuada y del derecho a la salud, siendo indispensable para asegurar condiciones humanas mínimas de existencia.⁵⁵⁹

Sobre la base de esta fundamentación, el CDESC definió el derecho humano al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”.⁵⁶⁰

Siguiendo con la *Observación General N.º 15*, en opinión del CDESC, los Estados Partes del PIDESC tienen las siguientes obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, que tienen efecto inmediato:⁵⁶¹

⁵⁵⁹ El CDESC lo expresa en la *Observación General N.º 15* de la siguiente manera: “3. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanarían del derecho a un nivel de vida adecuado, “incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados”, y son indispensables para su realización. El uso de la palabra “incluso” indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. Además, el Comité ha reconocido anteriormente que el agua es un derecho humano amparado por el párrafo 1 del artículo 11 (véase la Observación general N.º 6, de 1995). El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (párrafo 1 del artículo 12) y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párrafo 1 del artículo 11). Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, en primer lugar, el derecho a la vida y a la dignidad humana. 4. El derecho al agua ha sido reconocido en un gran número de documentos internacionales, tales como tratados, declaraciones y otras normas... 5. El Comité se ha ocupado constantemente del derecho al agua en su examen de los informes de los Estados Partes, de conformidad con sus directrices generales revisadas sobre la forma y el contenido de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus observaciones generales. 6. El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural). Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto”.

⁵⁶⁰ Párrafo 2 de la *Observación General N.º 15*.

⁵⁶¹ Párrafo 37 de la *Observación General N.º 15*.

- “a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;
- b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados;
- c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;
- d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;
- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;
- f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;
- g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;
- h) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;
- i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados”.

Es de significar que el CDESC⁵⁶² está compuesto por expertos de reconocida competencia en la esfera de los derechos humanos que actúan a título personal, siendo el

⁵⁶² El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue creado por *Resolución 1985/17*, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

máximo órgano encargado de fijar la interpretación que, de manera autorizada, efectúa sobre el contenido y alcance de los derechos consagrados en el PIDESC, por lo que las *Observaciones Generales* que realizan sobre los mismos pueden ser consideradas, en lo referente a su eficacia jurídica, similares a las *Opiniones Consultivas* de los tribunales como las que practica, entre otros, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁵⁶³ En concreto, la interpretación que hace de la *Observación General N.º 15*, en lo referente a su contenido, constituye una interpretación descriptiva procedente de una norma convencional (el PIDESC) y de la práctica consuetudinaria; y en cuanto a su alcance jurídico, para GIL CREMADES supone una interpretación auténtica y, por tanto, creadora de Derecho.⁵⁶⁴

En la misma línea, SALADO OSUNA afirma que “el hecho de que se afirme que las opiniones y recomendaciones del Comité no tienen valor vinculante, no significa que las mismas carezcan de todo efecto jurídico. De ser así, los mecanismos de control instituidos por los tratados de derechos humanos carecerían de toda razón de ser”⁵⁶⁵ e, igualmente, VILLÁN DURÁN sostiene que “si el Derecho internacional reconoce que el Comité es competente para formular tales interpretaciones o recomendaciones, se puede inferir que las observaciones generales tienen cierto valor jurídico que los Estados deben respetar de buena fe”.⁵⁶⁶

⁵⁶³ ABRAMOVICH y COURTIS opinan que la emisión de *Observaciones Generales* por el CDESC es similar a la competencia consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Vid.* artículo 64 de la *Convención Americana de Derechos Humanos*, “*Pacto de San José*”, de 1969), siendo la diferencia exclusivamente procedimental; así, en el caso del CDESC, este es quien decide la oportunidad y el tema de las *Observaciones Generales*, y en el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son los Estados Miembros de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros órganos los que pueden someter una cuestión a la consulta de la Corte, con lo que el resultado final es el mismo en ambos casos, toda vez que la opinión emitida, ya sea una *Observación General* o revista la forma de una *Opinión Consultiva*, constituye “una pauta insoslayable para los Estados Partes”. *Vid.* ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C.: “Fuentes de interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos internos: el caso de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, N.º 4, 2001, p. 95.

⁵⁶⁴ GIL CREMADES, J. J.: “La motivación de las decisiones jurídicas”, en RODRÍGUEZ GARCÍA, F. E. (Coord.): *Estudios en honor del Doctor Luis Recaséns Siches*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 1980, pp. 415-133; en concreto, pp. 428-430.

⁵⁶⁵ SALADO OSUNA, A.: “Estudio sobre el Comentario General Número 24 del Comité de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Internacional*, XIV, 1998, p. 626.

⁵⁶⁶ VILLÁN DURÁN, C.: “Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional”, *Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Seminario Internacional sobre Derecho a la alimentación y Soberanía Alimentaria*, Córdoba, 2008, pp. 9-10.

Toda vez que el derecho al agua está considerado como un derecho humano por un número creciente de Estados, en especial de África y América Latina,⁵⁶⁷ al igual que el CDESC así lo hace constar en su *Observación General N.º 15*, y la existencia de un cierto número de resoluciones, tanto del Consejo de Derechos Humanos como de la propia Asamblea General de las Naciones Unidas que muestran una constante ratificación y evolución de este derecho, nos encontramos ante un marco instrumental dotado de valor normativo conforme a lo expuesto por el Tribunal Internacional de Justicia en su *Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*,⁵⁶⁸ al afirmar en el párrafo 70 lo siguiente:

“La Corte observa que las resoluciones de la Asamblea General, aunque no son vinculantes, pueden a veces tener valor normativo. En ciertas circunstancias pueden proporcionar pruebas importantes para determinar la existencia de una norma o la aparición de una *opinio juris*. Para saber si una determinada resolución de la Asamblea General cumple ese recaudo, hay que examinar su contenido y las condiciones en que se aprobó; también hay que ver si existe una *opinio juris* en cuanto a su carácter normativo. Puede ocurrir asimismo que una serie de resoluciones muestre la evolución gradual de la *opinio juris* necesaria para el establecimiento de una nueva norma”.

En resumen, de todo lo anteriormente expuesto se deduce que los tratados internacionales de derechos humanos no han reconocido de forma explícita el acceso al agua como un derecho fundamental del individuo, aunque se considera que el mismo, implícitamente, está contenido en otros como el derecho a una vivienda adecuada, al disfrute del más alto nivel posible de salud, o al derecho a la educación; es decir, el derecho al agua es un derecho que forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado.⁵⁶⁹ Únicamente en determinados tratados internacionales que protegen de manera específica los derechos humanos de ciertos colectivos especialmente vulnerables se contempla el derecho humano al agua de manera concreta.

⁵⁶⁷ PINTO, M., TORCHIA, N. y MARTIN, L.: *El Derecho Humano al Agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, 2ª edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

⁵⁶⁸ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *DOC. A/51/218*, de 19 de julio de 1996, párr. 70.

⁵⁶⁹ DURÁN LAGUNA, P.: “Derechos humanos y Naciones Unidas. El caso del derecho a un adecuado nivel de vida”, en VV.AA.: *Teoría de la justicia y derechos fundamentales. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Vol. III, Dykinson, S. L., 2008, p. 517.

De ello se infiere que no existe un derecho fundamental al agua de carácter autónomo en el plano internacional general derivado del PIDESC y demás tratados citados anteriormente. No obstante, ante el creciente número de Estados que están reconociendo en su normativa interna este derecho, se observa a nivel internacional la incipiente cristalización de una posible costumbre al respecto.

2.1.2. EL DERECHO AL AGUA EN EL ÁMBITO REGIONAL

En el ámbito regional, en África, de forma implícita, el derecho al agua se reconoce en la *Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos*,⁵⁷⁰ de 1981, donde el artículo 16 proclama el derecho de toda persona a gozar del mejor estado de salud física y mental. La Comisión Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos ha reconocido la conexión de este derecho con el acceso al agua potable en el *Asunto Free Legal Assistance Group and Others v. Zaire, Communications 25/89, 47/90, 56/91, 100/93*, de octubre de 1995, declarando en su Decisión relativa a estos asuntos acumulados que la incapacidad del Zaire para proporcionar servicios tan básicos como el agua potable, la electricidad y la escasez de medicamentos constituía una violación del artículo 16 de la *Carta*.⁵⁷¹

La primera mención explícita al derecho al agua se produce en la *Convención Africana para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales*,⁵⁷² de 1968, cuyo artículo 5.1. establece que los Estados contratantes se esforzarán por garantizar a las poblaciones un abastecimiento suficiente y continuo de agua apropiada. Asimismo, la

⁵⁷⁰ La *Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (Carta de Banjul)* fue concluida en el marco de la Organización de la Unidad Africana, en Nairobi, el 27 de junio de 1981. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1520, p. 217.

⁵⁷¹ El párrafo 47 de la Decisión de la Comisión Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos establece lo siguiente: “Article 16 of the African Charter states that every individual shall have the right to enjoy the best attainable state of physical and mental health, and that States Parties should take the necessary measures to protect the health of their people. The failure of the Government to provide basic services such as safe drinking water and electricity and the shortage of medicine as alleged in communication 100/93 constitutes a violation of Article 16”. Vid. *Free Legal Assistance Group and Others v. Zaire, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 25/89, 47/90, 56/91, 100/93 (1995)*. Disponible en Internet: <<https://www.escr-net.org/caselaw/2008/free-legal-assistance-group-and-others-v-zaire-comm-no-2589-4790-5691-10093>> (última consulta: 14/12/2016).

⁵⁷² La *Convención Africana para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales* fue adoptada en el marco de la Organización de la Unidad Africana en Argel, el 15 de septiembre de 1968. Vid. AFRICAN UNION: *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters: OAU Doc. CAB/LEG/24.1 (1968)*: <<http://au.int/en/treaties>>.

Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño,⁵⁷³ de 1990, reconoce en su artículo 14 el derecho del niño a gozar del mejor estado de salud física, mental y espiritual posible, adoptando los Estados Partes las medidas necesarias y, entre otras, garantizando el suministro de alimentos nutritivos adecuados y de agua salubre.

A su vez, *la Carta de Aguas del Río Senegal*,⁵⁷⁴ de 2002, firmada por Mali, Mauritania y Senegal, en el último párrafo del artículo 4 garantiza, en la distribución de las aguas, la observancia del derecho humano fundamental al agua potable a las poblaciones ribereñas desde la perspectiva del desarrollo sostenible y, de manera similar, el *Protocolo a la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos Relativo a los Derechos de la Mujer en África*,⁵⁷⁵ de 2003, dispone en su artículo 15 que los Estados deberán tomar las medidas necesarias para asegurar a las mujeres el acceso al agua potable limpia. En parecidos términos se expresa la *Carta del Agua de la Cuenca del Lago Chad*, de 2012, cuyo artículo 72 afirma el derecho al agua y el saneamiento para la población de los Estados Partes, añadiendo que se trata de un derecho humano fundamental, igualmente necesario para la dignidad humana.⁵⁷⁶

Por último, tanto el Preámbulo como el artículo 13.i. del *Memorando de Entendimiento para el establecimiento de un Mecanismo de Consulta para la gestión integrada de los recursos hídricos de los Sistemas Acuíferos de Iullemeden y Taoudeni/Tanezrouft*,⁵⁷⁷ de 2014, contemplan de manera expresa el derecho de acceso al agua procedente de dichos sistemas acuíferos a las poblaciones ribereñas.

⁵⁷³ La *Carta Africana de los Derechos y el Bienestar del Niño* fue aprobada en el marco de la Organización de la Unidad Africana el 11 de julio de 1990. El artículo 4.3. dispone lo siguiente: “Les principes directeurs de toute répartition des eaux du Fleuve visent à assurer aux populations des États riverains, la pleine jouissance de la ressource, dans le respect de la sécurité des personnes et des ouvrages, ainsi que du droit fondamental de l’homme à une eau salubre, dans la perspective d’un développement durable”. Vid. AFRICAN UNION: *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters: OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990)*: <<http://au.int/en/treaties>>.

⁵⁷⁴ ORGANISATION POUR LA MISE EN VALEUR DU FLEUVE SENEGAL (OMVS) : *Resolution N°. 005/CGEG* du 28 mai 2002: *Charte des eaux du fleuve Senegal*. Texto disponible en Internet: <http://www.portail-omvs.org/sites/default/files/fichierspdf/charte_des_eaux_du_fleuve_senegal.pdf> (última consulta: 14/12/2016).

⁵⁷⁵ El *Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África* fue adoptado en el marco de la Organización de la Unidad Africana en Maputo, el 11 de julio de 2003. Vid. AFRICAN UNION. *OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters*: <<http://au.int/en/treaties>>.

⁵⁷⁶ La *Carta del Agua de la Cuenca del Lago Chad*, fue adoptada en 2012 por Camerún, Chad, Libia, Niger, Nigeria y República Centroafricana. Texto disponible en Internet: <[isponhttps://www.africanwaterfacility.org/fileadmin/uploads/awf/Projects/MULTIN-LAKECHAD-Water-Charter.pdf](https://www.africanwaterfacility.org/fileadmin/uploads/awf/Projects/MULTIN-LAKECHAD-Water-Charter.pdf)> (última consulta: 12/12/2016).

⁵⁷⁷ FAOLEX: LEX-FAOC135180.

En el caso de Europa son muy escasos los problemas de acceso al agua potable, razón por la cual el reconocimiento del derecho al agua ha sido más tardío que en el continente africano. El primer instrumento para reseñar es la *Carta Social Europea*,⁵⁷⁸ de 1961, donde el derecho al agua está contemplado de manera implícita en el artículo 11, dedicado al derecho a la protección de la salud; a ella seguiría la *Carta Europea de Recursos Hídricos*, cuyo Principio 5 dispone que “todas las personas tienen derecho a disponer de agua en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales”.⁵⁷⁹

En el marco convencional, el principal instrumento es el *Protocolo Sobre el Agua y la Salud al Convenio de 1992 sobre la Protección y Uso de los Cursos de Agua Transfronterizos y los Lagos Internacionales*,⁵⁸⁰ de 1999, cuyo artículo 4.2. establece como una de las obligaciones de los Estados Partes la de tomar las medidas necesarias para abastecer a la población de agua potable salubre y exenta de agentes y sustancias que constituyan un peligro potencial para la salud humana, así como del adecuado saneamiento. A su vez, el artículo 5 fija como uno de los principios y orientaciones, el de asegurar a toda la población, y en especial a las personas desfavorecidas o que sufran exclusión social, un acceso al agua equitativo y adecuado desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, estableciendo como objetivos en el siguiente artículo el acceso generalizado al agua potable para todos y al saneamiento.

Al contrario que en África y Europa, en Asia no existe un sistema de protección de los derechos humanos, limitándose el reconocimiento del derecho al agua a declaraciones de carácter estrictamente político como la emitida con motivo de la celebración en diciembre de 2007 de la *Primera Cumbre del Agua Asia-Pacífico*, conocida como *Mensaje de Beppu*, en cuyo primer párrafo se reconoce el derecho humano al agua potable y al saneamiento básico como un derecho humano básico y un aspecto

⁵⁷⁸ La *Carta Social Europea* fue adoptada por los Estados Miembros del Consejo de Europa en Turín, el 18 de octubre de 1961 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 529, p. 89). Ha sido revisada el 3 de mayo de 1996 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2151, p. 277).

⁵⁷⁹ CONSEJO DE EUROPA: *Recomendación (2001) 14 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos*, de 17 de octubre de 2001. Texto disponible en la página Web del Consejo de Europa: <<http://www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts>>.

⁵⁸⁰ El *Protocolo Sobre el agua y la Salud al Convenio de 1992 sobre la Protección y Uso de los Cursos de Agua Transfronterizos y los Lagos Internacionales* fue concluido en Londres el 17 de junio de 1999, afectando a los Estados signatarios que forman parte de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE/CEPE), constituida por 56 Estados pertenecientes a América del Norte, Asia y Europa. Texto del protocolo disponible en Internet: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2000/wat/mp.wat.2000.1.e.pdf>> (última consulta: 14/12/2016).

fundamental de la seguridad humana,⁵⁸¹ o la *Declaración de Nueva Delhi*, aprobada en la *Tercera Conferencia sobre Saneamiento del Asia Meridional (SACOSAN III)*,⁵⁸² donde se reconoce como un derecho básico el acceso al agua potable y al saneamiento.

En lo que respecta al continente americano, el derecho al agua se encuentra reconocido implícitamente como derecho humano, en cuanto componente esencial de otros derechos humanos, en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948*,⁵⁸³ en palabras de DÍAZ BARRADO, “el primer instrumento internacional que, formulado en términos generales, reconoce en sentido contemporáneo los derechos fundamentales, aunque su ámbito de aplicación tenga un alcance regional”,⁵⁸⁴ donde, además de consagrar en su primer artículo el derecho a la vida, contempla en el artículo 11 el derecho a la preservación de la salud y al bienestar con el siguiente tenor: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y de la comunidad”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁵⁸⁵ ha resaltado la conexión existente entre el acceso al agua y el derecho a la salud y otros derechos en el *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, donde en el párrafo 167 de la Sentencia de 17 de junio de 2005 afirma:

“Las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros

⁵⁸¹ El *Mensaje de Beppu*, fue adoptado por unanimidad por los representantes de los 36 países asistentes a la *Primera Cumbre del Agua Asia-Pacífico* celebrada en Beppu, Japón, los días 3 y 4 de diciembre de 2007. Texto disponible en la página Web de Asia-Pacific Water Forum: <<http://www.apwf.org>>.

⁵⁸² La *Tercera Conferencia sobre Saneamiento del Asia Meridional (SACOSAN III)* se celebró en Nueva Delhi los días 16 al 21 de noviembre de 2008, aprobando los representantes de los 8 Estados participantes una declaración final conocida como *Declaración de Nueva Delhi*. Texto de la *Declaración* disponible en Internet: <www.wateraid.org/~media/Publications/delhi-declaration.pdf> (última consulta: 14/12/2016).

⁵⁸³ La *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* fue aprobada el 2 de mayo de 1948 por la *Resolución XXX del Acta Final de la Novena Conferencia Internacional Americana* celebrada en Bogotá, Colombia. Texto disponible en Internet: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>> (última consulta: 14/12/2016).

⁵⁸⁴ DÍAZ BARRADO, C. M.: “Balance y perspectivas de los derechos humanos en América”, *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, N.º 18, 2013, pp. 172-200; en concreto, p. 178.

⁵⁸⁵ La Corte Interamericana de Derechos del Hombre fue creada por la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*, suscrita en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. *Vid. UNITED NATIONS. Treaty Series*, Vol. 1144, p. 123.

derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural. En el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia...”.⁵⁸⁶

Asimismo, en el Caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, la Corte consideró el acceso al agua como un derecho al analizar el contenido del derecho a una vida digna desde la perspectiva del acceso y calidad del agua, determinando que el Estado no ha suministrado a la Comunidad indígena agua en una cantidad suficiente y calidad adecuada para garantizar un abastecimiento para los mínimos requerimientos, lo cual los expone a riesgos y enfermedades.⁵⁸⁷

Al igual que ocurre con la DUDH, la Corte ha interpretado que la Declaración, en principio carente de valor jurídico, en lo pertinente y en relación con la *Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA)*,⁵⁸⁸ constituye una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Miembros de la OEA.⁵⁸⁹

De manera explícita, el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*,⁵⁹⁰ de 1988, reconoce en su artículo 11 el derecho a un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, lo que incluye el derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento. Igualmente, en la *Declaración de Principios de Santa Cruz de la Sierra*, efectuada con motivo de la *Cumbre de las Américas Sobre*

⁵⁸⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 167.

⁵⁸⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, Sentencia de 24 de agosto de 2010, párrs. 194 a 196.

⁵⁸⁸ La *Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA)* fue suscrita el 30 de abril de 1948 en el marco de la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia, entrando en vigor el 13 de diciembre de 1951. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 119, p. 3.

⁵⁸⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC 10/89: “Interpretación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en el marco del art. 64 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos”*, de 14 de julio de 1989, párrs. 41-42.

⁵⁹⁰ El *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*, fue adoptado en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 17 de noviembre de 1988. El artículo 11 dispone: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y de la comunidad”. Texto disponible en Internet: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>> (última consulta: 14/12/2016).

Desarrollo Sostenible, de 1996, el punto 10.b. hace alusión a la promoción del acceso equitativo y efectivo de abastecimiento de agua potable,⁵⁹¹ y su *Plan de Acción* contempla en la *Iniciativa I* reforzar los programas para aumentar el acceso al agua segura y potable.⁵⁹² Asimismo, la *Carta Social de las Américas*,⁵⁹³ de 2012, contempla en su artículo 20 el acceso al agua y a los servicios de saneamiento como derecho que debe ser satisfecho por los poderes públicos:

“Los Estados Miembros reconocen que el agua es fundamental para la vida y básica para el desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad ambiental y que el acceso no discriminatorio de la población al agua potable y a los servicios de saneamiento, en el marco de las legislaciones y políticas nacionales, contribuye al objetivo de combatir la pobreza. Los Estados Miembros, con base en sus realidades nacionales, se comprometen a continuar trabajando para garantizar el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento para las presentes y futuras generaciones”.

A su vez, la *Declaración Latinoamericana de Derechos Humanos*,⁵⁹⁴ de 2009, en el Quinto Considerando del Preámbulo afirma “que el derecho fundamental a la vida supone el derecho al agua y éste a su vez, supone el derecho intergeneracional de acceso al agua”, y el punto 8. de la Declaración manifiesta:

⁵⁹¹ *Declaración de Principios de Santa Cruz de la Sierra*, efectuada con motivo de la *Cumbre de las Américas Sobre Desarrollo Sostenible*, celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), los días 7 y 8 de diciembre de 1996. El punto 10. b. de la *Declaración* dispone lo siguiente: “Existe la necesidad urgente de intensificar los esfuerzos para superar la pobreza y la marginalidad que afectan ampliamente a nuestras sociedades, en especial a la niñez y a la mujer. Promoveremos, a través de las acciones y programas pertinentes, incluyendo los establecidos en el Plan de Acción, niveles adecuados de nutrición, una mayor seguridad alimenticia, el acceso equitativo y efectivo a los servicios básicos de salud y de abastecimiento de agua potable, al empleo, a la vivienda; y procuraremos prevenir la contaminación y sanear el medio ambiente en beneficio de toda la población, teniendo en cuenta en particular a los grupos más vulnerables”. Texto disponible en Internet: <http://www.summit-americas.org/summit_sd/summit_sd_dec_sp.pdf> (última consulta: 27/12/2016).

⁵⁹² *Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas*, aprobado en la *Cumbre de las Américas Sobre Desarrollo Sostenible*, celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), los días 7 y 8 de diciembre de 1996. Texto disponible en Internet: <http://www.summit-americas.org/summit_sd/summit_sd_poa_sp.pdf> (última consulta: 27/12/2016).

⁵⁹³ La *Carta Social de las Américas* fue aprobada en el marco de la OEA el 4 de junio de 2012, en la segunda sesión plenaria, celebrada en Cochabamba, Bolivia. Texto disponible en Internet: <https://www.oas.org/docs/publications/carta_social_de_las_americas.doc> (última consulta: 14/12/2016).

⁵⁹⁴ La *Declaración Latinoamericana de Derechos Humanos* fue aprobada en la XXV Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano en Panamá el 3 de diciembre de 2009. Declaración AO/2009/30. Texto disponible en Internet: <<http://www.parlatino.org/pdf/organos-principales/asamblea/declaraciones-resoluciones-actuales/pma-3-12-2009/declaraciones/declaracion8-latinoamericana-derechos-humanos.pdf>> (última consulta: 14/12/2016).

“El derecho al agua es un derecho humano fundamental, inherente a la vida y dignidad humanas. La población de la región latinoamericana es titular del derecho fundamental de acceso seguro al agua en adecuada cantidad y calidad para todos, su conservación y uso sostenido es una obligación compartida de los Estados, las colectividades y la ciudadanía”.

En América Latina, la consideración como derecho humano del acceso al agua se encuentra bastante consolidada en el ordenamiento interno de sus países. Así, en Bolivia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay, sus respectivas Constituciones reconocen de manera explícita el derecho al agua,⁵⁹⁵ mientras que en Colombia y la República Dominicana lo es de forma implícita.⁵⁹⁶ A su vez, en Cuba, Paraguay, Perú y Venezuela se reconoce en su legislación interna,⁵⁹⁷ aunque no en sus Constituciones, y en Costa Rica a través de la jurisprudencia.⁵⁹⁸ Por último, Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití y Panamá no reconocen el derecho al agua en su legislación interna.

Por tanto, se puede colegir que el derecho al agua en el continente americano no se encuentra reconocido como un derecho autónomo, aunque el Sistema Interamericano ha avanzado decididamente en la protección del acceso al agua como una garantía ineludible para la satisfacción de otros derechos,⁵⁹⁹ existiendo para la Corte

⁵⁹⁵ Bolivia (arts. 16 y 20 de la Constitución de 2009); Ecuador (art. 12 de la Constitución de 2008); Honduras (modificación del art. 145 de la Constitución en el 2013); México (art. 4 de la Constitución de 2012); Nicaragua (art. 105 de la Constitución, reformada en 2014); y Uruguay (art. 47 de la Constitución de 2005).

⁵⁹⁶ Colombia (arts. 366, 367 y 368 de la Constitución de 1991); República Dominicana (art. 61 de la Constitución de 2015).

⁵⁹⁷ Cuba (art. 3.1. de la *Ley N.º 124, de las Aguas Terrestres*, de 2017); Paraguay (art. 3 de la *Ley de Recursos Hídricos N.º 3239*, del 2007); Perú (art. 3 de la *Ley de Aguas de 2009*); y Venezuela (art. 5 de la *Ley de Aguas de 2007*).

⁵⁹⁸ Desde el año 2000, la Sala Constitucional de Costa Rica ha reconocido el derecho humano de acceso al agua derivado del derecho a la vida y a la salud (Voto 00-02755 de marzo de 2000), como parte consustancial del ordenamiento jurídico, y ha emitido una reiterada jurisprudencia en ese sentido, que ha venido evolucionando a lo largo de los años, según las distintas resoluciones internacionales (*Votos 2002-10776*, de 2002, y *4654-2003*, de 2003). *Vid.* MORA PORTUGUEZ, J., y DUBOIS CISNEROS, V.: *Implementación del derecho humano al agua en América Latina*, CAF (Banco Interamericano de Desarrollo), 2015, p. 50. Disponible en Internet: <<https://www.caf.com/media/2630071/implementacion-derecho-humano-agua-america-sur-caf.pdf>> (última consulta: 12/12/2016).

⁵⁹⁹ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Informe Anual 2015 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Capítulo IV.A: Acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15, del 31 de diciembre de 2015, párr.. 150.

Interamericana de Derechos Humanos la obligación de los Estados de garantizar el acceso al agua.⁶⁰⁰

No obstante, el reconocimiento del derecho al agua dista de ser un tema pacífico. Tal y como se acaba de exponer, este derecho ha transformado las Constituciones de ciertos países de América Latina. Así, la inclusión del derecho al agua en dichas Constituciones ha llevado a que algunas de ellas prohíban de manera expresa la privatización del agua y de la gestión de los servicios relacionados con ella. Ello tiene consecuencias en las respectivas legislaciones internas, toda vez que impide que se efectúen concesiones administrativas sobre derechos de aguas y de su gestión por empresas privadas, en especial sobre los servicios de agua potable y saneamiento. Esta es la principal razón para que muchos países no incluyan el derecho humano al agua en sus respectivas Constituciones.

Son los países en desarrollo, por tanto, quienes han incluido el derecho al agua en sus Constituciones, aunque se da la paradoja de que también son los que en mayor medida carecen de los recursos económicos necesarios para asumir la responsabilidad de hacer realidad este derecho y, en consecuencia, los que presentan los niveles de eficacia más limitados para satisfacerlo, lo que se traduce en situaciones de presencia meramente simbólica del derecho al agua en sus normas, no rebasando el plano teórico de su implementación. A su vez, los países desarrollados, al contar con unos niveles de satisfacción del derecho al agua muy superior a los de otros continentes y regiones, en especial América Latina y África, no han modificado sus normas para incluir el derecho al agua en el plano interno, siendo además muy reacios a su reconocimiento expreso. Aun así, han mostrado un especial interés en la conceptualización del referido derecho.⁶⁰¹

En el plano internacional será muy difícil que pueda adoptarse un tratado de carácter universal que reconozca el derecho al agua por sus posibles implicaciones en las

⁶⁰⁰ Así, “De la normativa y los estándares del sistema interamericano de protección de derechos humanos, es posible afirmar que, en términos generales, existe la obligación de los Estados de garantizar el acceso al agua salubre y en cantidad suficiente como una condición ineludible para la satisfacción de otros derechos humanos, como lo son el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud, y con respecto a los pueblos indígenas, el derecho a la propiedad. Se reafirma la intrínseca dependencia del respeto y garantía de dichos derechos con el acceso al agua en cantidad y calidad suficiente en el sistema interamericano”. *Ibidem.*, párr. 149.

⁶⁰¹ Para profundizar sobre este tema, *Vid.* PINTO, M., TORCHIA, N. y MARTIN, L.: *El Derecho Humano al Agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, 2ª edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011; y PINTO, M. y MARTÍN, L.: “Origen, evolución y estado actual del derecho al agua en América Latina”, *Revista Bioderecho.es*, Vol. 1, N.º 1, 2014.

relaciones interestatales. Si tal instrumento normativo existiera, en el caso de que un determinado país sufriera un acusado déficit hídrico que impidiera el acceso al agua a una parte considerable de su población, entonces sería una obligación de la comunidad internacional proporcionar los recursos hídricos necesarios e, incluso, dotar a ese país de la necesaria infraestructura hídrica, con el consiguiente coste económico que ello comporta. Cabe suscitar dudas sobre el interés de la comunidad internacional por asumir esta responsabilidad respecto de todos los seres humanos.

2.2. Contenido normativo del derecho al agua

Para el CDESC, tal y como lo expone en la *Observación General N.º 15*, el derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como, por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.⁶⁰²

De ello se deduce que el derecho al agua es un instrumento para la realización o aseguramiento de ciertas condiciones relacionadas con la prestación y la gestión del agua, con lo que su titularidad y ejercicio resulta diferenciado,⁶⁰³ siendo para MITRE “individualizable para los efectos del usuario del servicio de suministro de agua, y colectiva, en tanto se advierta la afectación del recurso y el ecosistema que garantiza la calidad y disponibilidad del agua destinada al consumo humano”.⁶⁰⁴ En su vertiente colectiva lo contempla la *Resolución 2004/6, Promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento*, de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, al disponer que “el derecho al agua es un derecho humano, individual y colectivo...”.⁶⁰⁵ Además, como derecho colectivo, también se dirige a la protección del

⁶⁰² Párrafo 10 de la *Observación General N.º 15*.

⁶⁰³ LÓPEZ RAMÓN, E.: “Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N.º 95, 1997, pp. 347-364.

⁶⁰⁴ MITRE GUERRA, E. J.: *El derecho al agua: naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacional*, Iustel, Madrid, 2012, p.124.

⁶⁰⁵ Párrafo 3 de la *Resolución 2004/6, Promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento*, de 9 de agosto de 2004, de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Vid.* Capítulo VI del *Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/L.11*.

acceso al agua potable y el saneamiento en colectivos especialmente vulnerables, como discapacitados, niños, mujeres, minorías étnicas, refugiados y desplazados, trabajadores migrantes, presos y detenidos, así como en el caso de usos ancestrales de asentamientos indígenas y campesinos.⁶⁰⁶

Conforme a lo expresado en los artículos 11 y 12 del PIDESC, los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas. Lo adecuado del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías. El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.⁶⁰⁷

De la definición del derecho humano al agua efectuada por el Comité como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”, se extraen los factores que lo caracterizan:

- a) *La disponibilidad.* El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos.⁶⁰⁸ Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.⁶⁰⁹ La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS).⁶¹⁰ También es posible que algunos individuos y grupos necesiten

⁶⁰⁶ En lo que respecta al derecho al agua de las poblaciones indígenas, y específicamente en América Latina, *Vid.* un análisis crítico sobre el mismo en: BOELEN, R.; CHIBA, M.; NAKASHIMA, D. y RETANA, V. (Eds.): *El agua y los pueblos indígenas*, UNESCO, París, 2007; BUOB CONCHA, L. C.: *Derecho al Agua y Pueblos Indígenas*, EAE (Editorial Académica Española), 2013; GENTES, I.: “Derecho al agua de los pueblos indígenas en América Latina”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 38, Santiago de Chile, 2001; PEÑA, F. y VERA DELGADO, J. R.: *Los Pueblos Indígenas y el Agua: Desafíos del Siglo XXI*, Edit. El Colegio de San Luis, México, D. F., 2004; y ROVERE, M. B. e IZA. A. (Eds.): *Prácticas ancestrales y derecho de aguas: de la tensión a la coexistencia*, UICN, Gland (Suiza), 2007.

⁶⁰⁷ Párrafo 11 de la *Observación General N.º 15*.

⁶⁰⁸ “Continuo” significa que la periodicidad del suministro de agua es suficiente para los usos personales y domésticos. *Vid.* párrafo 12 de la *Observación General N.º 15*.

⁶⁰⁹ En este contexto, el “consumo” se refiere al agua destinada a bebidas y alimentos. El “saneamiento” se refiere a la evacuación de las excretas humanas. El agua es necesaria para el saneamiento dondequiera que se adopten medios de evacuación por el agua. La “preparación de alimentos” incluye la higiene alimentaria y la preparación de comestibles, ya sea que el agua se incorpore a los alimentos o entre en contacto con éstos. La “higiene personal y doméstica” se refiere al aseo personal y a la higiene del hogar. *Vid.* párrafo 12 de la *Observación General N.º 15*.

⁶¹⁰ La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha determinado que son suficientes de 50 a 100 litros diarios por persona para cubrir las necesidades básicas, estableciendo 20 litros de agua potable por

recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.⁶¹¹

b) *La calidad.* El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y, por tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.⁶¹²

c) *La accesibilidad.* El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

- *Accesibilidad física.* El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas.⁶¹³ Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.⁶¹⁴ Para la OMS, el acceso al agua potable se mide por el porcentaje de la población que utiliza fuentes de suministro de agua potable mejoradas, siempre que el abastecimiento sea como mínimo de 20 litros por persona y día y proveniente

persona como la cantidad mínima por debajo de la cual se entiende que no existe un abastecimiento de agua digno. Vid. HOWARD G. y BARTRAM J.: *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, OMS, 2003, p. 28. Disponible en *Internet*: <http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/WSH03.02.pdf> (última consulta: 20/12/2016).

⁶¹¹ Párrafo 12 de la *Observación General N.º 15*.

⁶¹² El Comité remite a los Estados Partes a la publicación OMS. *Guías para la calidad del agua potable*, segunda edición, Vols. 1 a 3 (Ginebra, 1993), cuyo objetivo es “servir de base para la elaboración de normas nacionales que, debidamente aplicadas, aseguren la inocuidad del agua mediante la eliminación o la reducción a una concentración mínima de los componentes peligrosos para la salud”. Vid. párrafo 12 de la *Observación General N.º 15*.

⁶¹³ Vid. igualmente la *Observación General N.º 4* (1991), párr. 8.b; la *Observación General N.º 13* (1999), párr. 6.a; y la *Observación General N.º 14* (2000), párrs. 8.a y 8.b. El hogar puede ser tanto una vivienda permanente o semipermanente como un lugar de alojamiento provisional.

⁶¹⁴ Párrafo 12 de la *Observación General N.º 15*.

de una fuente de agua ubicada a menos de 1.000 metros de la vivienda con un tiempo de recolección total inferior a 30 minutos.⁶¹⁵

- *Accesibilidad económica.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costes directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.⁶¹⁶ Para que el coste del agua sea considerado accesible, un individuo no debería emplear más del tres por ciento de sus ingresos en adquirirla.⁶¹⁷
- *No discriminación.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos,⁶¹⁸ entendiéndose por tales el tomar medidas que obstaculicen, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países, debiendo abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes que impidan el suministro de agua, así como de aquellos bienes y servicios esenciales para garantizar el derecho al agua, es decir, el agua no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política y económica.⁶¹⁹
- *Acceso a la información.* La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.⁶²⁰

⁶¹⁵ HOWARD, G. y BARTRAM, J.: *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, op. cit., p. 28.

⁶¹⁶ Párrafo 12 de la *Observación General N.º 15*.

⁶¹⁷ OMS/ONU-HABITAT/Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos: *El derecho al agua. Folleto informativo n.º 35*, 2011, p. 11. Disponible en Internet: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>> (última consulta: 26/12/2016).

⁶¹⁸ Párrafo 12 de la *Observación General N.º 15*.

⁶¹⁹ Párrafo 32 de la *Observación General N.º 15*.

⁶²⁰ Párrafo 48 de la *Observación General N.º 15*.

3. EL AGUA Y EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

A comienzos de la década de 1970 se hizo evidente la naciente preocupación de la comunidad internacional por la progresiva degradación del medio ambiente, del que forman parte los recursos hídricos. El incremento demográfico y de la tasa de urbanización, los efectos adversos atribuidos al cambio climático, los fertilizantes y herbicidas utilizados en la agricultura, el escaso tratamiento de las aguas residuales, la mayor diversificación de los usos de los recursos hídricos y la construcción de grandes obras hidráulicas han provocado la sobreexplotación y contaminación de la mayor parte de los cursos de agua, contribuyendo de esta manera a degradar el medio ambiente, con el consiguiente perjuicio de su integridad.

La protección del medio ambiente ha sido objeto, desde entonces, de un buen número de Conferencias internacionales e, igualmente, de la correspondiente actividad convencional, aspectos que serán analizados a continuación, haciendo visible así la interdependencia existente entre las actividades humanas y la integridad del medio ambiente y, consecuentemente, hace necesario compatibilizar ambos aspectos. A su vez, han sido varias las controversias surgidas en torno a los daños medioambientales ocasionados en los cursos de agua transfronterizos por un Estado ribereño que han sido dilucidadas por el Tribunal Internacional de Justicia, o bien sometidas a la Corte Permanente de Arbitraje, como igualmente se analizará en este epígrafe.

Toda vez que las preocupaciones medioambientales deben integrarse en la gestión y la regulación de los recursos hídricos, a este proceso de integración se ha empezado a denominar “enverdecimiento” o “ecologización” del Derecho de Aguas, entendido como “un esfuerzo teórico a la vez que práctico por implementar la armonía que debe existir entre la satisfacción de las necesidades hídricas y la protección del medio ambiente mediante la modificación del régimen jurídico que regula la gestión y la asignación de los recursos de agua dulce”.⁶²¹

Se basa en el reconocimiento de que la vida y el bienestar de las personas y el medio ambiente natural están interrelacionados e, incluso, dependen entre sí, y de que la

⁶²¹ PNUMA. *El enverdecimiento del derecho de aguas: la gestión de los recursos hídricos para los seres humanos y el medio ambiente*, Nairobi, 2010, p. 27.

coordinación de las necesidades de estas dos partes interesadas dependientes de los recursos hídricos permitirá un uso sostenible de los recursos de agua dulce para ambas partes e, igualmente, se funda en la noción de que al garantizarse suministros adecuados de agua dulce limpia para el medio ambiente, las personas, las comunidades y los países, la condición humana puede mejorarse a través de una mejor salud y una explotación de recursos y un desarrollo económico más sostenibles.⁶²²

3.1. Concepto y características del Derecho Internacional del Medio Ambiente

El medio ambiente comprende los recursos naturales tanto abióticos como bióticos, es decir, el aire, el agua, el suelo, la fauna y la flora, así como la interacción entre ellos, a los que cabe añadir los aspectos característicos del paisaje, según la definición efectuada por la Comisión de Derecho Internacional.⁶²³ El Tribunal Internacional de Justicia, en su *Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de las armas nucleares*, de 8 de julio de 1996, reconoció que “el medio ambiente no es un concepto abstracto, sino que representa el espacio viviente, la calidad de vida y la salud misma de los seres humanos, en particular de las generaciones venideras”.⁶²⁴

Como resultado de la interacción del ser humano con la naturaleza, en el medio ambiente se integran los efectos de las diferentes actividades humanas. Asimismo, el medio ambiente natural forma una unidad a escala universal en la que los recursos naturales están interrelacionados, proporcionando a la Biosfera el equilibrio necesario para que subsistan y se desarrollen las distintas formas de vida. La alteración cualitativa o cuantitativa de estos recursos naturales perjudica dicho equilibrio ecológico y puede ocasionar graves daños a los seres vivos, traduciéndose en un menoscabo del bienestar de los seres humanos.

La ejecución de determinadas actividades humanas, en especial a partir de la segunda mitad del siglo XX, aplicando políticas económicas, sociales y culturales que ignoraban el impacto medioambiental de la explotación abusiva de los recursos naturales

⁶²² *Ibidem*.

⁶²³ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. CDI: *Informe preliminar sobre la protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados*. Presentado por Marie G. Jacobsson, *Relatora Especial*, 66º período de sesiones, Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2014. *Doc. A/CN.4/674*, párr. 86.

⁶²⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *DOC. A/51/218*, de 19 de julio de 1996, párr. 29.

hasta niveles difícilmente sostenibles, de la utilización de determinadas sustancias y tecnologías potencialmente dañinas que deterioraban el medio ambiente al generar residuos y un grado de contaminación⁶²⁵ por encima del nivel de capacidad de absorción del medio ambiente para hacerlos inocuos, han producido graves alteraciones del equilibrio ecológico, traducido en daños tanto al medio ambiente como a las personas y bienes, en multitud de ocasiones con carácter transfronterizo. El cambio climático, la destrucción de la capa de ozono, la lluvia ácida, el efecto invernadero, la pérdida de la biodiversidad, la deforestación y el incremento de la desertificación, son efectos atribuidos a la contaminación producida por la actividad humana.⁶²⁶

En el ámbito de los recursos hídricos, numerosos cursos de agua transfronterizos se encuentran sobreexplotados o contaminados a consecuencia del aumento de la presión demográfica y la diversificación de los usos de sus aguas. Un ejemplo significativamente preocupante lo constituye el caso del Mar de Aral, situado entre Kazajistán y Uzbekistán, en Asia Central, que era el cuarto lago más grande del mundo en la década de 1960, y ha visto reducida drásticamente su superficie en la actualidad a menos del 10 % de su tamaño original a consecuencia de los trasvases de agua para el cultivo de algodón realizados por la Unión Soviética de los ríos Amu Daria y Sir Daria que en él confluyen, llegando a quedar dividido en 1990 en dos cuerpos de agua: el Mar de Aral Norte y el Mar de Aral Sur; además, los vertidos de residuos de fertilizantes y pesticidas han provocado un alto índice de salinización y contaminación, destruyendo su industria pesquera.⁶²⁷

Otro caso de especial gravedad lo constituye el delta del Níger, el más grande de los humedales de África, que contiene una de las mayores concentraciones de biodiversidad del planeta, y sus cultivos, sus árboles o sus peces han sido el sustento tradicional de sus habitantes: los vertidos de la industria petrolera, así como el impacto medioambiental de la construcción de represas, están contribuyendo a la destrucción de

⁶²⁵ Tomando como referencia la definición de “contaminación del medio marino” contenida en el artículo 1.1.4) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay (Jamaica), el 10 de diciembre de 1982 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vols. 1833, 1834 y 1835, p. 3), el término “contaminación” puede ser definido como “la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio ambiente natural, que produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos, peligros para la salud humana y en general afectar de modo negativo cualquiera de los usos a que el propio entorno pueda destinarse”.

⁶²⁶ TYAGI, S.; GARG, N. and PAUDEL, R.: “Environmental Degradation: Causes and Consequences”, *European Researcher*, Vol. 81, N.º 8-2, 2014, pp. 1492-1496.

⁶²⁷ MICKLIN, P.: “The Aral Sea Disaster”, *The Annual Review of Earth and Planetary Sciences*, N.º 5, 2007, pp. 47-72.

esta riqueza natural;⁶²⁸ y algo similar se puede decir del lago Victoria, el más grande de África, gravemente amenazado por los impactos medioambientales ocasionados por la contaminación química y de residuos, la sobreexplotación de la pesca, la plaga de especies invasoras, la proliferación de algas que asfixian la flora y la fauna, y la reducción del volumen de sus aguas.⁶²⁹

El incremento de la preocupación del ser humano por la creciente degradación del medio ambiente que afecta a su bienestar motivó que el Derecho se ocupara de manera específica de su protección, surgiendo así el Derecho Internacional del Medio Ambiente, al que cabe definir como el sector de las normas del ordenamiento jurídico internacional que tiene por objeto la protección del medio ambiente, es decir, proteger y preservar la Biosfera y sus ecosistemas del deterioro y los desequilibrios causados por la actividad humana. Como principales características son de destacar su orientación preventiva y el carácter funcional con una finalidad eminentemente protectora, así como su multidimensionalidad, integrada por diferentes elementos de carácter ecológico, económico y político.⁶³⁰

Normalmente, los tratados medioambientales concluidos tienen carácter sectorial, al ser adoptados para tratar de resolver las cuestiones medioambientales más urgentes en el momento en que se concluyen. Suelen tener un formato dual, compuesto por el articulado, que establece las obligaciones de las Partes, y los anexos, que contienen disposiciones de carácter científico y técnico. Asimismo, por su complejidad y dificultad de implementación, y al requerir una aplicación continuada desde su entrada en vigor, tienden a la institucionalización, siendo entonces necesario establecer mecanismos institucionales de seguimiento que supervisen su cumplimiento y los avances y dificultades encontradas durante su ejecución.

Otra característica significativa es la gran importancia que han adquirido en este sector del ordenamiento jurídico internacional las llamadas normas *soft law*, que para JUSTE RUIZ representan un instrumento o recurso que permite proyectar principios y

⁶²⁸ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Nigeria: Petróleo, Contaminación y Pobreza en el Delta del Níger*, 2009, pp. 72-79.

⁶²⁹ Vid. LAKE VICTORIA BASIN COMMISSION (<<https://www.lvbcom.org/>>) y FAO AQUASTAT (<http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/UGA/indexsp.stm>).

⁶³⁰ JUSTE RUIZ, J.: *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1999. p. 44.

criterios jurídicos medioambientales que, sin ser aún vinculantes u obligatorios, sin embargo, marcan el derrotero a futuro de las normativas, ya sean internacionales o nacionales. Se muestra en su dimensión normativa bajo dos acepciones: la primera, en los procesos de gestación de las normas jurídicas; la segunda, cuando aparecen en los instrumentos que no *per se* no tienen fuerza jurídica vinculante, como es el caso de Resoluciones, Declaraciones, Programas, Estrategias, Códigos de Conductas, Actas Finales de Conferencias Internacionales, Informes de Grupos de Expertos, entre otros. En su dimensión aplicativa se expresa, por ejemplo, cuando se expiden resoluciones en la aplicación de Convenios que, por lo general, no son obligatorias, o ante la existencia de estructuras institucionales flexibles y poco consolidadas en que se debe acudir a estos mecanismos ágiles y flexibles, aunque no tan seguros jurídicamente hablando.⁶³¹

3.2. El agua como elemento integrante del medio ambiente

El agua es un componente más del medio ambiente, por lo que las normas medioambientales son aplicables y exigibles a los recursos hídricos tanto a nivel internacional como nacional y local. El Derecho Internacional del Medio Ambiente contribuye, por tanto, a la protección y gestión eficiente de los recursos hídricos, cuyos principios y normas se han incorporado a un buen número de tratados sobre recursos hídricos transfronterizos.

Son numerosos los ejemplos de interrelación del agua con el medio ambiente que resaltan la labor que el Derecho Internacional del Medio Ambiente desempeña en la protección de los recursos hídricos. Uno de ellos lo constituyen las modificaciones a gran escala efectuadas en los cursos de agua. Hasta finales del siglo XIX, los ríos fluían libremente desde su nacimiento hasta su desembocadura, siendo la única preocupación evitar cualquier tipo de obra que dificultase la navegación fluvial. Posteriormente, la construcción de presas y de canales de regadío ha facilitado el control del caudal de los cursos de agua y su aprovechamiento para el abastecimiento de poblaciones, para la generación de electricidad y el incremento de la superficie de tierras dedicadas a la agricultura, todo ello a costa de perpetrar cambios físicos en el ciclo hidrológico que causan daños irreparables a los ecosistemas fluviales.

⁶³¹ *Ibidem.*

Como ejemplo, la presa de Assuan en el Nilo, construida para controlar las crecidas del río y producir energía hidroeléctrica, ha supuesto la desaparición de especies animales que efectuaban migraciones a lo largo del río, los sedimentos del río van rellenando el embalse y reduciendo paulatinamente su capacidad de almacenamiento, los agricultores se han visto obligados a utilizar grandes cantidades de fertilizantes como sustituto de los nutrientes que ya no aportan las inundaciones y los sedimentos que antes arrastraba el río, con la consiguiente contaminación de las aguas y la erosión y salinización del delta del río. A ello cabe añadir los efectos en la población causados por la grandes presas, que inundan una gran extensión de tierras y obligan a emigrar a las poblaciones de los valles que quedarán sumergidos con su construcción; así, en el caso de la mayor presa del mundo, la presa de las Tres Gargantas, situada en el curso del río Yangtsé en China, ha llevado a 1.130.000 personas a tener que abandonar sus hogares y ser reubicadas en otras regiones.⁶³²

Otro ejemplo lo tenemos en el gran impacto que causa la contaminación en los recursos hídricos. La mala calidad del agua causada por la contaminación conduce a la degradación de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad, a la vez que afecta a la salud de las personas, pues son muchas las enfermedades transmitidas por el agua que tienen su origen en el consumo de agua potable contaminada por microorganismos y sustancias químicas procedentes de deposiciones humanas y de animales, y de productos utilizados en la industria, la agricultura y la ganadería que causan anualmente cientos de miles de fallecimientos.⁶³³ Un porcentaje importante de la contaminación procede de las aguas residuales sin tratar procedentes de las zonas urbanas. Al final, las aguas contaminadas de los cursos de agua van a parar a los mares y océanos, contribuyendo igualmente a su contaminación, siendo especialmente significativa en el Mediterráneo y en el Báltico.

Asimismo, la biodiversidad, que depende totalmente de la calidad de las aguas, también se ve afectada por la introducción de especies exóticas en ríos y lagos que

⁶³² NEGRE, M. I.: “La presa de Tres Gargantas: una obra monumental”, *Observatorio de la Economía y la Sociedad de China*, N.º 2, marzo 2007. Disponible en Internet: <<http://www.eumed.net/rev/china/02/min02b.htm>> (última consulta: 03/01/2017).

⁶³³ El agua contaminada puede transmitir enfermedades como la diarrea, el cólera, la disentería, la fiebre tifoidea y la poliomielitis. Se calcula que la contaminación del agua potable provoca más de 502.000 muertes por diarrea al año. Fuente: OMS. <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs391/es/>> (última consulta: 03/01/2017).

provocan la extinción de especies animales autóctonas⁶³⁴ y, en el caso de especies vegetales, causan plagas de muy difícil erradicación, con lo que provocan alteraciones en los ecosistemas acuáticos.⁶³⁵

Las deforestaciones de importantes superficies de terreno efectuadas para ser dedicadas a la agricultura inciden negativamente en el ciclo hidrológico, pues al privar de un cierto grado de humedad a esa zona dificultan la formación de nubes y posteriores lluvias que, cuando se producen, escurren en la superficie erosionando el suelo y, por tanto, disminuyendo su filtración y el volumen de recarga de los acuíferos.

Por último, el cambio climático que se anuncia,⁶³⁶ al que se le atribuyen lluvias intensas que provocan grandes inundaciones y cada vez más frecuentes periodos de

⁶³⁴ Por ejemplo, la Perca del Nilo fue introducida en África en el Lago Victoria en 1954 para contrarrestar el drástico descenso de la reserva de peces autóctonos provocada por la sobreexplotación de la pesca. Ha contribuido a la extinción de más de 200 especies endémicas de peces debido a la depredación y a la competencia por los alimentos. Su explotación comercial ha provocado el abandono de la pesca y los métodos de procesamiento tradicionales que realizaban los habitantes de la zona. El enorme impacto de esta introducción ha sido devastador para el medio ambiente, así como para las comunidades que dependen del lago. *Vid. IUCN. 100 de las especies exóticas invasoras más dañinas del mundo*, 2004. Versión electrónica disponible en Internet: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2000-126-Es.pdf>> (última consulta: 03/01/2017).

⁶³⁵ Es el caso del jacinto de agua, procedente de Sudamérica, es una de las plantas acuáticas más dañinas del mundo. Actualmente se la encuentra en más de 50 países en cinco continentes. Tiene un crecimiento muy rápido, con poblaciones que se han duplicado en poco más de 12 días. Las infestaciones de esta mala hierba bloquean las vías fluviales, restringiendo el tráfico de barcos, la natación y la pesca. El jacinto de agua también impide la llegada de la luz del sol y el oxígeno a la columna de agua y a las plantas sumergidas. Su sombra y las aglomeraciones que forma sobre las plantas acuáticas nativas reducen dramáticamente la diversidad biológica en ecosistemas acuáticos. *Ibidem.*

⁶³⁶ Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), los registros de observaciones y las proyecciones climáticas aportan abundante evidencia de que los recursos de agua dulce son vulnerables y pueden resultar gravemente afectados por el cambio climático, con muy diversas consecuencias para las sociedades humanas y los ecosistemas. En concreto, el IPCC ha establecido una serie de conclusiones al respecto, entre las que destacan las siguientes: *i*) El calentamiento observado durante varias décadas ha sido vinculado a cambios experimentados por el ciclo hidrológico en gran escala; *ii*) Las simulaciones mediante modelos climáticos concuerdan en proyectar para el siglo XXI un aumento de la precipitación en latitudes altas (muy probable) y parte de los trópicos, y una disminución en algunas regiones subtropicales y en latitudes medias y bajas (probable); *iii*) Para mediados del siglo XXI las proyecciones indican que, como consecuencia del cambio climático, la escorrentía fluvial promedia anual y la disponibilidad de agua aumentarían en latitudes altas y en algunas áreas tropicales húmedas, y disminuirían en algunas regiones secas de latitudes medias y en regiones tropicales secas; *iv*) Según las proyecciones, la intensidad y variabilidad crecientes de la precipitación agravarían el riesgo de inundaciones y sequías en numerosas áreas; *v*) Las proyecciones indican que las reservas de agua almacenada en los glaciares y en la capa de nieve disminuirán durante este siglo; *vi*) Las proyecciones indican que los aumentos de temperatura del agua y la variación de los fenómenos extremos, incluidas las crecidas y sequías, afectarían a la calidad del agua y agudizarían la contaminación del agua por múltiples causas; *vii*) Los cambios de la cantidad y calidad del agua por efecto del cambio climático afectarían a la disponibilidad, la estabilidad, la accesibilidad y la utilización de los alimentos; y *viii*) El cambio climático afecta a la función y utilización de las

sequías, a lo que hemos de sumar el calentamiento global, cuyos efectos son patentes sobre los glaciares, afecta de manera importante a los ecosistemas.

Todo lo anterior son ejemplos del impacto perjudicial que producen las diversas actividades humanas sobre los elementos que componen el medio ambiente, por lo que ha sido necesario convocar una serie de Conferencias internacionales que diseñaran medidas y recomendaciones tendentes a minimizar los efectos negativos del progreso sobre la Biosfera, lo que ha dado lugar al nacimiento del Derecho Internacional del Medio Ambiente, cuyos principios y normas han sido acogidos por numerosos tratados, entre otros, los que regulan los recursos hídricos.

3.3. Antecedentes del Derecho Internacional del Medio Ambiente en el campo de los recursos hídricos

Las primeras normas de protección medioambiental referidas a los recursos hídricos las encontramos en algunos tratados de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX tendentes a preservar la industria pesquera de los cursos de agua. Así, el *Convenio entre el Gran Ducado de Luxemburgo y Prusia sobre la reglamentación relativa a la pesca en las aguas limítrofes*,⁶³⁷ de 1892, prohíbe en su artículo 2 que las empresas agrícolas e industriales arrojen o viertan en las aguas sustancias de tal naturaleza y en cantidades tales que resulten perjudiciales para los peces o perjudiquen los derechos de pesca de otros.⁶³⁸ En parecidos términos se expresa el *Convenio entre la República Francesa y la Confederación Suiza para reglamentar la pesca en las aguas fronterizas*,⁶³⁹

infraestructuras hídricas existentes —en particular, la energía hidráulica, las protecciones estructurales contra inundaciones, el drenaje, y los sistemas de riego—, así como a las prácticas de gestión hídrica. Vid. BATES, B. C.; KUNDZEWICZ, Z. W.; WU, S. y PALUTIKOF, J. P. (Eds.): *El Cambio Climático y el Agua. Documento Técnico VI del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Secretaría del IPCC, Ginebra, 2008, pp. 3 y 4.

⁶³⁷ El *Convenio entre el Gran Ducado de Luxemburgo y Prusia sobre la reglamentación relativa a la pesca en las aguas limítrofes*, fue concluido en Luxemburgo el 5 de noviembre de 1892. Vid. NACIONES UNIDAS: *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1974*, Vol. II (2ª parte), p. 137.

⁶³⁸ Artículo 2.11: “Salvo cuando los conductos existentes estén protegidos por una legislación en debida forma en los territorios de las dos Partes, se prohíbe que las empresas agrícolas e industriales arrojen o viertan en las aguas sustancias de tal naturaleza y en cantidades tales que resulten perjudiciales para los peces o perjudiquen los derechos de pesca de otros. Cuando haya razones imperiosas en interés de la agricultura o la industria, podrá, previo acuerdo entre los dos gobiernos, concederse una autorización para ello a condición de que el propietario de las empresas establezca las instalaciones necesarias para reducir al mínimo el daño causado a la pesca”. *Ibidem*, p. 138.

⁶³⁹ El *Convenio entre la República francesa y la Confederación Suiza para reglamentar la pesca en las aguas fronterizas*, concluido en París el 9 de marzo de 1904, prohíbe que las fábricas situadas en las proximidades del lago Lemán, del Doubs y del Ródano arrojen a las aguas residuos perjudiciales para los peces (arts. 6, 7 y 29, respectivamente). Además, el artículo 32 establece que solo pueden

de 1904, así como el *Tratado sobre Aguas Fronterizas*, de 1909, suscrito por Estados Unidos y Gran Bretaña (Canadá), cuyo artículo 4 dispone que las aguas definidas como fronterizas, lo mismo que las que cruzan la frontera, no deberán contaminarse en ninguno de los dos lados de modo que causen daño a la salud o a la propiedad en el otro.⁶⁴⁰

A mediados del siglo XX los efectos de la contaminación ya eran evidentes en muchos cursos de agua, cuya degradación motivó la conclusión de acuerdos que contenían normas de protección y preservación contra la contaminación. Así, la *Convención relativa a la pesca en las aguas del Danubio*, de 1958, dispone la elaboración y aplicación por los Estados Partes de medidas para prevenir la contaminación en dicho río ocasionada por las aguas residuales no tratadas y de residuos industriales perjudiciales para la fauna acuática.⁶⁴¹

Resulta obligado mencionar el caso del Rin, el río europeo que, posiblemente, haya presentado un mayor nivel de contaminación. En la década de 1940, el salmón había desaparecido de sus aguas a consecuencia de la contaminación y de la construcción de presas para la generación de energía hidroeléctrica que le impedían finalizar el flujo migratorio remontando el río para efectuar el desove en aguas frías. Igualmente, a principios de la década de 1970, la sociedad Minas de Potasa de Alsacia S. A., con sede en Mulhouse (Francia), habiendo obtenido la preceptiva autorización administrativa de las autoridades francesas, comenzó a realizar vertidos de residuos salinos en las aguas del Rin, provocando una importante contaminación del mismo que, además, ocasionó graves perjuicios a los agricultores ribereños de los Países Bajos quienes, ante la pasividad del Estado holandés, promovieron en 1974 la correspondiente demanda judicial.⁶⁴² A consecuencia de este incidente, el 3 de diciembre de 1976 se concluyó en Bonn la

introducirse especies nuevas de peces en las aguas limítrofes con la autorización expresa de los dos Estados. *Ibidem.*, p. 143.

⁶⁴⁰ El *Tratado sobre Aguas Fronterizas*, concluido entre Estados Unidos y Gran Bretaña en nombre del Dominio de Canadá, fue firmado en Washington el 11 de enero de 1909. *Ibidem.*, p. 78.

⁶⁴¹ La *Convención relativa a la pesca en las aguas del Danubio*, concluida entre Rumania, Bulgaria, Yugoslavia y la Unión Soviética en Bucarest el 29 de enero de 1958, dispone en su artículo 7: "The Contracting Parties shall work out and apply measures to prevent the contamination and pollution of the river Danube and of the waters referred to in article 3 by unclarified sewage and other waste from industrial and municipal undertakings which are harmful to fish and other aquatic organisms, and measures to regulate blasting operations". *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 339, p. 23.

⁶⁴² TJCE, *Asunto 21/76 Société anonyme Handelskwekerij G.J. Bier BV et Fondation Reinwater c. Société anonyme Mines de potasse d'Alsace S.A.*, Sentencia de 30 de noviembre de 1976.

Convención sobre la protección del Rin contra la contaminación por cloruros,⁶⁴³ cuyo objetivo consistía en reducir la cantidad de iones de cloro vertidos a la cuenca del Rin, con lo que se ha conseguido disminuir la contaminación y la reintroducción del salmón tras la catástrofe ecológica de 1986 provocada por la empresa Sandoz.⁶⁴⁴

Lo anterior constituye únicamente un ejemplo más, aunque Europa no ha sido la excepción en la conclusión de este tipo de tratados. Así, en África, la *Convención relativa al estatuto del río Senegal*, de 1964, estableció una Comisión Interestatal a la que los Estados ribereños deben someter los proyectos cuya ejecución pueda modificar sustancialmente ciertas características del régimen del río, sus condiciones de navegabilidad o de aprovechamiento agrícola o industrial, el estado sanitario de las aguas o las características biológicas de su fauna o de su flora.⁶⁴⁵

En el continente asiático, el *Tratado relativo al uso de las aguas del Indo*, de 1960, contempla en su artículo 4 impedir, en la medida de lo posible, la contaminación indebida de las aguas, así como el tratamiento previo de las aguas residuales y desechos industriales antes de su acceso a los ríos.⁶⁴⁶

⁶⁴³ La *Convención sobre la protección del Rin contra la contaminación por cloruros* fue concluida por Suiza, Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos en Bonn el 3 de diciembre de 1976. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1404, p. 59.

⁶⁴⁴ El 1 de noviembre de 1986, un pavoroso incendio en la empresa química Sandoz situada cerca de Basilea (Suiza) provocó la contaminación del Rin a consecuencia de las aproximadamente 20 toneladas de insecticidas, fungicidas y herbicidas que se mezclaron con el agua utilizada para sofocar el incendio, ocasionando un grave impacto en la flora y fauna del río, así como importantes perjuicios a los agricultores ribereños de Francia, Alemania y Países Bajos. A raíz del desastre, surgió con inusitada fuerza en los países ribereños una conciencia ecológica que reclamaba revertir el mal estado en que se encontraba el Rin. Si se lograba que volvieran los peces migratorios, empezando por los salmones, sería señal de que el objetivo se había cumplido. El programa de restauración se concretó con la construcción en el Rin de dos saltos para peces, en el 2000 fue en la presa de Iffezheim y, en el 2006, en la de Gamsheim (Francia), lo que ha permitido a los salmones y otras especies remontar el río para realizar el desove en aguas frías.

⁶⁴⁵ El artículo 3, de manera específica, dispone lo siguiente: “Les États riverains s’engagent à soumettre au Comité Inter-États et dès leur phase initiale les projets dont l’exécution est susceptible de modifier d’une manière sensible certains caractéristiques du régime du fleuve ses conditions de navigabilité ou d’exploitation agricole ou industrielle, l’état sanitaire des eaux, les caractéristiques biologiques de sa faune ou de sa flore”. Vid. *Convención relativa al estatuto del río Senegal*, adoptada por Mauritania, Guinea, Mali y Senegal en Dakar el 7 de febrero de 1964. *Revue juridique et politique: Indépendance et Coopération*, XIX, N.º 2 (1965), Paris, pp. 302-305.

⁶⁴⁶ El artículo 4 dispone: “(10) Each Party declares its intention to prevent, as far as practicable undue pollution of the waters of the Rivers which might affect adversely uses similar in nature to those to which the waters were put on the Effective Date, and agrees to take all reasonable measures to ensure that, before any sewage or industrial waste is allowed to flow into the Rivers, it will be treated., where necessary, in such manner as not materially to affect those uses: Provided that the criterion of reasonableness shall be the customary practice in similar situations on the Rivers”. Vid. *Tratado relativo al uso de las aguas del Indo*, firmado por India y Pakistán en Karachi el 19 de septiembre de 1960. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 419, p. 125.

En América Latina, el *Tratado de Límites entre Argentina y Uruguay en el Río Uruguay*, de 1961, dispone en su artículo 70 la adopción de un estatuto de uso del río que contendrá, entre otras disposiciones, las referidas a la conservación de los recursos vivos y para evitar la contaminación de las aguas,⁶⁴⁷ adoptándose el *Estatuto del Río Uruguay* en 1975, en el que se crea la *Comisión Administradora del Río Uruguay* (CARU) encargada, entre otras funciones, de dictar normas reglamentarias sobre conservación y preservación de los recursos vivos y prevención de la contaminación.⁶⁴⁸

Los ejemplos de tratados expuestos constituyen los antecedentes del Derecho Internacional del Medio Ambiente en el campo de los recursos hídricos. En general, todos los tratados e instituciones de esa época relacionados con la protección del medio ambiente se desarrollaban de manera autónoma y, por tanto, carentes de la más mínima coordinación, lo que impedía desarrollar una estrategia coherente de protección del medio ambiente a escala mundial.

3.4. El agua en las Conferencias internacionales medioambientales

Las Conferencias internacionales medioambientales realizadas hasta la fecha con la finalidad de proteger y preservar el medio ambiente han sido unas más efectivas que otras debido a su carácter de instrumento político que, consecuentemente, no crean obligaciones jurídicas, a lo que cabe unir los divergentes y, en muchas ocasiones, intereses opuestos, fundamentalmente económicos, de los Estados participantes en dichas Conferencias.

A ello se añade, en algunos casos, la ausencia o ineficacia de instrumentos de puesta en práctica y seguimiento de las decisiones adoptadas, ocasionando que los resultados obtenidos sean muy diferentes de unas Conferencias a otras. Aun así, todas ellas han constituido un aldabonazo en la conciencia de la comunidad internacional que ha permitido visualizar la importante degradación a la que se encuentran sometidos los ecosistemas y la necesidad de definir y aplicar medidas para su protección y preservación.

⁶⁴⁷ Artículo 70, párrafos e) y f), respectivamente, del *Tratado de Límites entre Argentina y Uruguay en el Río Uruguay*, firmado en Montevideo el 7 de abril de 1961. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 635, p. 91.

⁶⁴⁸ Artículo 56, párrafos a.2. y a.4., respectivamente, del *Estatuto del Río Uruguay*, concluido por Argentina y Uruguay en Salto el 26 de febrero de 1975. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1295, p. 331.

3.4.1. DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO DE 1972 A LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO DE 1992

i) *Antecedentes*

El primer instrumento en el que se muestra la preocupación existente por gestionar de manera más eficaz y eficiente el agua tanto en cantidad como en calidad y, en especial, la lucha contra la contaminación de las aguas continentales, es de carácter regional: la *Carta Europea del Agua*,⁶⁴⁹ elaborada en el seno del Consejo de Europa en 1967 y proclamada solemnemente en 1968, supone el primer esfuerzo por adoptar medidas colectivas a nivel europeo relacionadas con los problemas de los recursos hídricos. En la Carta se reconoce la necesidad de formular políticas de desarrollo a largo plazo que tengan en cuenta la evolución de los patrones de oferta y demanda del agua, diseñen medidas para alcanzar una mayor eficiencia en su uso, y contemplen sus implicaciones sociales y medioambientales, tanto a corto como a largo plazo.

A finales de la década de 1960, la protección del medio ambiente materializada en acciones políticas concretas a nivel internacional fue tomando consistencia gracias a la presión de la opinión pública de los países desarrollados. Así, en septiembre de 1968, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) organizó en su sede en París la *Conferencia sobre la Conservación y el Uso*

⁶⁴⁹ El texto de la *Carta del Agua* fue aprobado por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa el 28 de abril de 1967 [*Recomendación 493 (1967)*] y por el Comité de Ministros el 26 de mayo de 1967 [*Resolución (67) 10*]. Como tal *Carta Europea del Agua* fue proclamada solemnemente en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968, tratándose de una declaración de 12 principios para una correcta gestión del agua: 1) No hay vida sin agua. El agua es un bien precioso, indispensable para todas las actividades humanas; 2) Los recursos de agua dulce no son inagotables. Es indispensable preservarlos, controlarlos y, de ser posible, acrecentarlos; 3) Alterar la calidad del agua es perjudicar la vida del hombre y de los demás seres vivos que dependen de ella; 4) La calidad del agua debe preservarse en niveles adaptados a la utilización prevista para ella y debe satisfacer en especial las exigencias de la salud pública; 5) Cuando el agua, luego de su utilización, se devuelve al medio natural, esa utilización no debe comprometer los usos posteriores, tanto públicos como privados, que se harán de ella; 6) El mantenimiento de una cubierta vegetal apropiada, de preferencia boscosa, es esencial para la conservación de los recursos hidráulicos; 7) Los recursos hidráulicos deben ser objeto de inventario; 8) La buena administración del agua debe ser objeto de un plan elaborado por las autoridades competentes; 9) La salvaguardia del agua exige un esfuerzo acrecentado de investigación científica, de formación de especialistas y de información pública; 10) El agua es un patrimonio común cuyo valor debe ser reconocido por todos. Todos tienen el deber de economizarla y de utilizarla con cuidado; 11) La administración de los recursos hidráulicos debería inscribirse en el marco de la cuenca natural y no en el de fronteras administrativas o políticas; y 12) El agua no tiene fronteras. Es un recurso común que precisa cooperación internacional. *Vid.* CONSEJO DE EUROPA: <<https://www.coe.int/>>.

Racional de los Recursos de la Biosfera que reunió a expertos y representantes de todos los países preocupados por la progresiva degradación de los recursos naturales. Entre las conclusiones obtenidas en dicha Conferencia destaca la necesidad de lograr un uso racional de los recursos de la Biosfera compatible con su conservación, de tal manera que hagan posible un desarrollo de carácter sostenible, surgiendo así el *Programa Hombre y Biosfera (Programa MaB)*, uno de cuyos proyectos consistía en establecer una red mundial coordinada de nuevas áreas protegidas que serían designadas como “Reservas de la Biosfera”.

En julio de 1968, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) propuso a la Asamblea General de las Naciones Unidas la convocatoria de una Conferencia global sobre el medio ambiente⁶⁵⁰ justificada en la necesidad urgente de intensificar los esfuerzos tanto en el plano nacional como en el internacional para limitar y, de ser posible, eliminar el deterioro del medio humano. La Asamblea General hizo suya la recomendación del ECOSOC, decidiendo realizar dicha Conferencia en 1972,⁶⁵¹ y convocando formalmente su celebración en Suecia en junio de 1972.⁶⁵²

ii) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972

La *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*,⁶⁵³ celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, fue la pionera de las Conferencias de Naciones Unidas sobre cuestiones medioambientales, siendo el hito que consolidó el hasta entonces emergente Derecho Internacional del Medio Ambiente. En sus debates quedaron patentes las posiciones diferenciadas que mantenían, por un lado, los Estados industrializados, con una visión proteccionista respecto al medio ambiente y, por otro lado, los Estados en vías de desarrollo, que defendían su derecho al desarrollo y a la soberanía sobre sus recursos. Los principales resultados de esta Conferencia fueron la *Declaración sobre el Medio*

⁶⁵⁰ NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC): *Resolución 1346 (XLV)*, de 30 de julio de 1968.

⁶⁵¹ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Resolución 2398 (XXIII)*, de 3 de diciembre de 1968.

⁶⁵² ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Resolución 2581 (XXIV)*, de 15 de diciembre de 1969.

⁶⁵³ NACIONES UNIDAS: *Doc. A/CONF.48/14/Rev. 1, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972*, Nueva York, 1973.

*Humano, el Plan de Acción para el Medio Humano y la posterior creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).*⁶⁵⁴

Toda vez que el agua no fue objeto de una especial atención durante la Conferencia, se incluyó una referencia a la misma en el Principio 2 de la *Declaración sobre el Medio Humano*,⁶⁵⁵ afirmando que los recursos naturales, entre los que se incluye el agua, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación.⁶⁵⁶ Dicha Declaración, considerada como “la verdadera Carta Magna del ecologismo internacional”,⁶⁵⁷ se compone de veintiséis principios, destacando la inclusión del concepto de “sostenibilidad”⁶⁵⁸ en el Principio 1,

⁶⁵⁴ Una vez finalizada la *Conferencia de Estocolmo de 1972*, la Asamblea General de las Naciones Unidas prosiguió el debate en torno a los retos que planteaba el medio ambiente, aprobando el 15 de diciembre la *Resolución 2997 (XXVII), Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente*, por la que se creaba el PNUMA con el propósito de promover la cooperación internacional en dicho sector, evaluar las condiciones medioambientales a escala mundial, proporcionar asistencia técnica y financiera e integrar las cuestiones ambientales en las políticas y programas sociales y económicos del sistema de Naciones Unidas, lo que incluye programas específicos referidos a los recursos hídricos.

⁶⁵⁵ SALMAN M. A. SALMAN “From Marrakech through the Hague to Kyoto: Has the Global Debate on Water Reached a Dead End?”, *Water International*, Vol. 28, N° 4, 2003, p. 492.

⁶⁵⁶ Principio 2: Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

⁶⁵⁷ MARIÑO MENÉNDEZ, F. M.: “La protección internacional del medio ambiente (I): Régimen general”, en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, *op. cit.*, p. 781.

⁶⁵⁸ El término “sostenibilidad” ya se venía empleando desde la década de 1960 en el área de los bosques y las pesquerías en referencia a la gestión de los recursos naturales renovables. En contra de la creencia general, el concepto de “desarrollo sostenible” no surgió en 1987 con la publicación del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro futuro común”, conocido como *Informe Brundtland* (ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/42/427*, de 4 de agosto de 1987), donde se define el desarrollo sostenible en el párrafo 27 de la siguiente manera: “Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”, sino que tal concepto ya era conocido a comienzos de la década de 1980 a través del PNUMA y de la Unión Internacional sobre la Conservación de la Naturaleza (UICN), al igual que en la sesión extraordinaria del Consejo de Administración del PNUMA celebrada en Nairobi del 10 al 18 de mayo de 1982, donde se recomendó por unanimidad que se debía seguir “el desarrollo socio-económico sostenible”. La *Declaración de Nairobi* aprobada en dicha sesión (*Doc. A/37/25, primera Parte, Anexo II*), y que hizo suya la Asamblea General de las Naciones Unidas en la *Resolución 37/219*, de 20 de diciembre de 1982, finalizaba con la siguiente petición: “La comunidad mundial de Estados... exhorta a todos los gobiernos y pueblos del mundo a que asuman su responsabilidad histórica, colectiva e individualmente, a fin de velar por el traspaso de nuestro pequeño planeta a las generaciones futuras en condiciones que garanticen una vida de dignidad para todos los seres humanos”. Los tres componentes del desarrollo sostenible son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

al disponer que el hombre tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.⁶⁵⁹

El *Plan de Acción para el Medio Humano* aprobado en la Conferencia contiene 109 recomendaciones referidas al medio humano y los recursos naturales. Las recomendaciones 51 a 55 están dedicadas específicamente a los recursos hídricos, contemplando la posibilidad de establecer Comisiones internacionales de cuencas hidrográficas u otro mecanismo adecuado para la colaboración entre los Estados interesados cuando se trate de recursos hidráulicos comunes a más de una jurisdicción (*Recomendación 51*); encomendando al Secretario General que tomase las medidas necesarias para hacer que los órganos adecuados de las Naciones Unidas apoyasen la acción gubernamental en materia de ordenación de dichos recursos cuando fuese necesario (*Recomendación 52*); facilitando a través del *Sistema de las Naciones Unidas* a los Gobiernos que lo soliciten asistencia técnica y financiera para las distintas funciones de ordenación de estos recursos (*Recomendación 53*); estableciendo una lista de expertos que podrían ayudar a los Gobiernos que lo solicitasen a prever y evaluar los efectos ambientales de los principales proyectos de aprovechamiento de los recursos (*Recomendación 54*); y llevando a cabo un programa exploratorio para evaluar los efectos reales y potenciales de la ordenación de los recursos hidráulicos sobre el medio oceánico, definiendo las condiciones y estimando los costes de un amplio Programa de Acción (*Recomendación 55*).

La *Conferencia de Estocolmo* es considerada la iniciadora del movimiento internacional de carácter mundial sobre la protección y preservación del medio ambiente humano al materializar las primeras medidas de carácter internacional sobre la protección medioambiental, cimentar la consideración del medio ambiente en las políticas gubernamentales, hasta entonces prácticamente inexistente, e impulsar la movilización social sobre temas medioambientales.

⁶⁵⁹ Principio 1: El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

iii) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977

Con posterioridad a la *Conferencia de Estocolmo*, se celebró del 14 al 25 de marzo de 1977 en Mar del Plata, Argentina, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua*, siendo la primera y única Conferencia internacional de carácter intergubernamental dedicada íntegramente a los recursos hídricos, centrándose en los problemas y alternativas existentes para que todas las personas tuvieran un acceso adecuado al agua potable y el saneamiento en el contexto de un imparable crecimiento demográfico, para lo que se procedió a examinar la situación general de los recursos hídricos desde la consideración de que el agua, además de constituir un bien para ser usado es, igualmente, un bien que necesita ser protegido y también administrado de manera eficiente.

Desde este enfoque se aprobó el *Plan de Acción de Mar del Plata*, compuesto por un conjunto de normas sobre la gestión del agua agrupadas en una serie de Recomendaciones y Resoluciones.⁶⁶⁰ Un grupo de Recomendaciones giraron en torno al medio ambiente, salud y lucha contra la contaminación,⁶⁶¹ a las que cabe añadir las relacionadas con la evaluación de los recursos hídricos, la eficiencia en la utilización del agua, las políticas, planificación y ordenación de los recursos hídricos, los riesgos naturales, la información pública y la cooperación regional e internacional.

Asimismo, las Resoluciones abarcaron una amplia diversidad de temas relacionados con los recursos hídricos respecto a su evaluación, el abastecimiento doméstico de agua, la utilización del agua en la agricultura, la investigación y desarrollo de tecnologías industriales, la función del agua en la lucha contra la desertificación, la cooperación técnica entre países en desarrollo, las Comisiones de Cuenca fluviales, los arreglos institucionales para la cooperación internacional, los arreglos financieros para tal

⁶⁶⁰ NACIONES UNIDAS: *Doc. E/CONF. 70/29 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua*, Mar del Plata, 14 al 25 de marzo de 1977, Nueva York, 1977.

⁶⁶¹ El párrafo 34 del *Plan de Acción* efectúa la siguiente reflexión: “Los proyectos de aprovechamiento de las aguas en gran escala tienen importantes repercusiones ambientales de carácter físico, químico, biológico, social y económico, que deberían evaluarse y tenerse en cuenta al formular y ejecutar proyectos sobre aguas. Además, los proyectos de aprovechamiento de las aguas pueden tener consecuencias adversas e imprevistas que afecten a la salud humana, aparte de las relacionadas con la utilización del agua para fines domésticos. La contaminación del agua a causa de las aguas residuales y los efluentes industriales y la utilización de abonos químicos y de plaguicidas en la agricultura van en aumento en muchos países. También se reconoce que las medidas de control con respecto a la eliminación de efluentes urbanos, industriales y mineros son insuficientes. Hay que prestar más atención a la cuestión de la contaminación del agua, dentro del contexto general de la ordenación de los residuos”. *Ibidem.*, p. 25.

cooperación y las políticas sobre los recursos hídricos en los territorios ocupados. Además, se dedicó una resolución aparte a la cuestión de la zona del Canal de Panamá.

De forma resumida en lo que respecta a los recursos hídricos transfronterizos, el *Plan de Acción* recomendaba la toma en consideración del derecho de cada Estado ribereño a su utilización equitativa y la cooperación en el establecimiento de programas, mecanismos e instituciones necesarios para su desarrollo coordinado, incluyendo la creación de Comisiones conjuntas. Dicho Plan, muy ambicioso en su contenido al tratar un número importante de temas relevantes respecto a la gestión de los recursos hídricos, careció de continuidad institucional por parte de Naciones Unidas, que no efectuó un seguimiento de su puesta en práctica, y solo fue aplicado por los países de forma unilateral, dentro de sus posibilidades, en la medida en que favoreciera sus intereses.⁶⁶²

Entre los aspectos positivos de la Conferencia destaca la generación de una gran cantidad de información y de ampliación de conocimientos durante el proceso preparatorio de la misma en relación con la gestión del agua. Así, por primera vez, muchos países en vías de desarrollo elaboraron informes nacionales detallados sobre la disponibilidad del agua, tanto de superficie como subterránea, de patrones sobre demandas y usos, de su planificación y prácticas de gestión, e implementaron procesos de evaluación de la disponibilidad y distribución de sus recursos hídricos.

iv) Actividades posteriores a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977

Uno de los logros de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977* se materializó en 1980 en la importancia otorgada por Naciones Unidas al agua, cristalizando en la declaración del decenio 1981-1990 como *Decenio Internacional del Agua Potable y el Saneamiento Ambiental*,⁶⁶³ con el objetivo de que, a finales de 1990, todas las personas dispusieran de un abastecimiento adecuado de agua y de medios satisfactorios de saneamiento para la eliminación de desechos humanos y residuos. Fue un objetivo tan ambicioso que no llegó a alcanzarse, aunque ya se sabía de antemano que

⁶⁶² DEL CASTILLO LABORDE, L.: “Los Foros del Agua: De Mar del Plata a Estambul 1977-2009”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), *Documentos de Trabajo*, N.º 86, 2ª reimpresión corregida, 2009, p. 11.

⁶⁶³ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/RES/35/18, Proclamación del Decenio Internacional de Agua Potable y del Saneamiento Ambiental*, de 10 de noviembre de 1980.

sería prácticamente imposible conseguirlo, pero sí se logró un segundo objetivo, consistente en dar a conocer a la opinión pública mundial el mensaje de que millones de personas carecían de acceso al agua potable y el saneamiento, y que la cooperación técnica y financiera con los países menos desarrollados resultaban esenciales para mejorar esta situación, totalmente inaceptable.

Para dar continuidad al *Decenio Internacional del Agua Potable y el Saneamiento Ambiental* se celebró en Nueva Delhi, del 10 al 14 de septiembre de 1990, la *Consulta mundial sobre el agua potable y el saneamiento para los años noventa*, organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se identificaron los retos del agua para la década de 1990 consistentes en el incremento demográfico, especialmente notable en los países en desarrollo, el deficiente estado de las infraestructuras de regulación y distribución en estos países, y la contaminación y sobreexplotación de los recursos hídricos. También se aprobó la *Declaración de Nueva Delhi*⁶⁶⁴ que, tras reconocer que el suministro de agua potable y el saneamiento ambiental son vitales para proteger el medio ambiente, mejorar la salud y mitigar la pobreza, efectuó un llamamiento a todas las naciones para que adoptaran medidas concertadas con objeto de que la población pueda satisfacer dichas necesidades humanas básicas, recomendando cuatro *Principios Rectores*,⁶⁶⁵ el primero de los cuales propone la protección del medio ambiente y la salvaguardia de la salud mediante la gestión integrada de los recursos hídricos y del saneamiento.

El siguiente hito corresponde a la *Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente*, celebrada en Dublín del 26 al 31 de enero de 1992. Al tratarse de una conferencia de expertos y no de representantes gubernamentales, esta circunstancia fue determinante en la exigua influencia práctica que tuvieron sus recomendaciones. En la sesión de clausura se aprobó la *Declaración de Dublín sobre Agua y el Desarrollo*

⁶⁶⁴ El texto de la *Declaración de Nueva Delhi* se encuentra disponible en la página Web de la UNESCO: <http://webworld.unesco.org/water/wwap/milestones/index_es.shtml>.

⁶⁶⁵ La *Declaración de Nueva Delhi* establece cuatro Principios Rectores: 1) La protección del medio ambiente y la salvaguardia de la salud mediante la gestión integrada de los recursos hídricos y de los desechos líquidos y sólidos; 2) Reformas institucionales para promover un enfoque integrado, que incluyan cambios en los procedimientos, las actitudes y el comportamiento, y la plena participación de la mujer en todos los niveles en las instituciones del sector; 3) La gestión de los servicios por la comunidad, con apoyo de medidas encaminadas a fortalecer las instituciones locales para ejecutar y mantener los programas de agua y saneamiento; y 4) Sólidas prácticas financieras mediante una mejor gestión del activo existente y el uso difundido de tecnologías apropiadas. *Ibidem*.

Sostenible,⁶⁶⁶ que contiene cuatro *Principios Rectores*,⁶⁶⁷ estrechamente relacionados con los de la *Declaración de Nueva Delhi*, donde se reconoce al agua en sus múltiples usos como un bien económico. Además de los *Principios Rectores*, la Declaración adoptó un *Programa de Acción* y un conjunto de *Medidas de Seguimiento* que serían tenidas en cuenta unos meses más tarde en la *Cumbre de la Tierra de 1992*.

Las principales novedades introducidas por esta Conferencia estaban relacionadas con un enfoque totalmente diferente de la gestión de los sistemas de recursos hídricos sobre la base de una participación que incluyera también a las comunidades rurales; del reconocimiento del papel fundamental que desempeña la mujer en el abastecimiento, gestión y protección del agua; y del reconocimiento explícito del valor económico del agua en todos sus usos, con la consiguiente exigencia de la recuperación de costes, que sirvieron como coartada a los procesos de privatización de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito urbano que se desencadenaron en esa década propiciados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Bancos Regionales de Desarrollo.

v) ***La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992***

En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas, ante el continuo deterioro del medio ambiente causado por modalidades insostenibles de la producción y el consumo, especialmente en los países industrializados, que podrían conducir a una catástrofe ecológica mundial, consideró que era importante adoptar medidas decisivas, urgentes y de alcance universal para proteger el equilibrio ecológico de la Tierra, por lo que, tras efectuar su convocatoria,⁶⁶⁸ tuvo lugar en Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra de 1992)*, a la que asistieron representantes gubernamentales de la mayoría de los países

⁶⁶⁶ Texto disponible en la página Web de la ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL: <<http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/espanol/icwedecs.html#p4>>

⁶⁶⁷ Los Principios Rectores son los siguientes: 1) El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente; 2) El aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles; 3) La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua; y 4) El agua tiene un valor económico en todos los diversos usos competitivos a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.

⁶⁶⁸ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 44/228, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, de 22 de diciembre de 1989.

del mundo, de organismos internacionales y agencias de desarrollo, y de un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales.

En la Conferencia se aprobaron dos declaraciones: la *Declaración de Principios del Desarrollo Forestal Sostenible*, y la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*,⁶⁶⁹ que contiene veintisiete principios en los que se contemplan las diferentes dimensiones y metas del desarrollo sostenible, a la par que afirma la protección del medio ambiente como parte integrante del proceso de desarrollo, elementos ambos interdependientes e inseparables. Para evitar que los principios quedasen en una simple declaración de intenciones sin efectos prácticos, como ya había sucedido en las anteriores Conferencias, se aprobó un *Plan de Acción* denominado *Programa 21* o *Agenda 21*⁶⁷⁰ centrado en aquellas actividades que protegieran y renovaran los recursos medioambientales de los que dependían el crecimiento y el desarrollo.

La *Agenda 21* dedica específicamente el Capítulo 18 a las medidas a adoptar para la aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos hídricos en el contexto de la protección de su calidad y del suministro de dichos recursos, proponiendo siete áreas temáticas sobre las cuales los países deberían adoptar programas concretos: 1) Ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos; 2) Evaluación de los recursos hídricos; 3) Protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos; 4) Abastecimiento de agua potable y saneamiento; 5) El agua y el desarrollo urbano sostenible; 6) El agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenibles; y 7) Repercusiones del cambio climático en los recursos hídricos.

Asimismo, durante la Conferencia se adoptaron y abrieron a la firma dos instrumentos con carácter jurídicamente vinculante: la *Convención Marco sobre el Cambio Climático* y el *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, y se establecieron las bases sobre la que se materializaría posteriormente la *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África*.

⁶⁶⁹ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/CONF.151/26 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, Nueva York, 1992.

⁶⁷⁰ *Ibidem*.

Por último, es de reseñar como un efecto muy importante de la Conferencia el reconocimiento por parte de los líderes políticos de todo el mundo no solo de la crisis del medio ambiente en sus múltiples dimensiones sino, igualmente, de sus consecuencias sobre los sistemas económicos y sociales en sus respectivos países, por lo que las diferencias existentes entre los países desarrollados y en vías de desarrollo y sus posibles soluciones únicamente era factible encontrarlas desde una perspectiva realista a largo plazo sobre la base de la adopción de medidas coordinadas fruto de la cooperación internacional. Todo ello desde la consideración de la protección del medio ambiente como parte integrante del desarrollo sostenible, en un adecuado equilibrio entre ambos.⁶⁷¹

3.4.2. DE LA CONFERENCIA MINISTERIAL SOBRE LA PROVISIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO AMBIENTAL DE 1994 A LA CUMBRE DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA APROBACIÓN DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO DESPUÉS DE 2015

i) De la Conferencia Ministerial sobre la provisión de Agua Potable y Saneamiento Ambiental de 1994 a la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce de 2001

En marzo de 1994, organizada por el Gobierno de Holanda, se celebró en Noordwijk la *Conferencia Ministerial sobre la provisión de Agua Potable y Saneamiento Ambiental* con el objetivo de propiciar la implementación del Capítulo 18 de la *Agenda 21*, aprobada en la *Cumbre de la Tierra de 1992*, a la vez que se adoptó un *Programa de Acción*, que se demostró intrascendente, en el que se recomendaba asignar una mayor prioridad a los programas destinados a proveer de sistemas básicos de saneamiento tanto a las zonas urbanas como a las rurales.

En la *Declaración Ministerial* que se aprobó al final de la Conferencia se reafirma el apoyo a la gestión integral de los recursos hídricos; la determinación de avanzar en la cobertura universal del abastecimiento de agua y el saneamiento; y la necesidad de que las intervenciones tengan en cuenta la capacitación de las Administraciones de todos los niveles, las necesidades de su financiación, y que las tecnologías sean coherentes con las necesidades y posibilidades reales de los beneficiarios. La Declaración reconoce, por una

⁶⁷¹ SANDS, P.; PEEL, J.; FABRA, A. and MACKENZIE, R.: *Principles of international environmental law: Third edition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 42.

parte, la crisis del agua que afecta a numerosos países motivada por el rápido incremento demográfico y la contaminación de los recursos hídricos; y, por otra parte, que el acceso al agua y el saneamiento son necesidades básicas que deben satisfacerse, aunque en un horizonte a largo plazo.

Tras la *Conferencia Ministerial de 1994*, tuvo lugar del 19 al 21 de marzo de 1998 en la sede de la UNESCO, en París, convocada por el Gobierno de Francia, la *Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible* en un intento de reunir a todos los actores involucrados en la política de los recursos hídricos a nivel nacional con la finalidad de progresar en su conocimiento y utilización mediante una gestión sostenible, desarrollar nuevas capacidades institucionales y preparar estrategias nacionales basadas en una adecuada financiación. El resultado de la Conferencia se materializó en la adopción de la *Declaración de París*, donde se efectuaron referencias a la recuperación de costes y a la participación privada en la provisión de servicios de abastecimiento de agua, y en la elaboración del *Programa de Acciones Prioritarias* en los campos del conocimiento de los recursos hídricos y de los usos para una gestión sostenible, del desarrollo de las capacidades institucionales y humanas, y de las estrategias para una gestión sostenible del agua e identificación de los medios de financiación apropiados.⁶⁷²

En los albores del nuevo milenio se celebró en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, del 6 al 8 de septiembre de 2000, la *Cumbre del Milenio*,⁶⁷³ donde los Jefes de Estado y de Gobierno convinieron en establecer una serie de objetivos denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) y metas evaluables, con plazos definidos. Entre los ODM definidos cabe mencionar la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad de los niños, mejorar la salud materna, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

⁶⁷² Vid. CEPAL: *Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París*. Doc. LC/R. 1865, de 30 de octubre de 1998, pp. 77 y 78. Disponible en Internet: <<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/1362/31137/S9810819es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (última consulta: 13/01/2017).

⁶⁷³ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 55/2, Declaración del Milenio*, de 8 de septiembre de 2000.

La adopción de la *Declaración del Milenio* representa, a juicio de DÍAZ BARRADO, “una sabia combinación entre la necesidad de alcanzar metas concretas y objetivos precisos y la voluntad de dotar a la noción de desarrollo de los elementos que le permitan afirmarse como principio fundamental del derecho internacional (...). Se inicia, entonces, el camino que progresivamente conducirá a la consideración de la noción de desarrollo como un *principio* más allá de que sea un concepto útil y necesario para comprender las relaciones internacionales contemporánea”.⁶⁷⁴

En lo que respecta a la sostenibilidad del medio ambiente, basándose en el punto 19 de la *Declaración del Milenio*,⁶⁷⁵ se estableció la Meta 7.C, consistente en reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. En esta Declaración, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometían, por tanto, a paralizar la explotación no sostenible de los recursos hídricos a través del desarrollo de estrategias de gestión del agua, tanto a nivel local como nacional y regional, que promuevan un acceso equitativo y sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Un año más tarde, organizada por el Gobierno de Alemania en colaboración con Naciones Unidas, se celebró en Bonn, del 3 al 7 de diciembre de 2001, la *Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce*, en la que participaron los ministros de 46 países con responsabilidades en los asuntos relativos al agua, el medio ambiente y el desarrollo para evaluar los avances logrados en la aplicación del *Programa 21* y acordar las recomendaciones a presentar en la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible* que se celebraría en Johannesburgo en 2002 sobre las medidas que se requieren para incrementar la seguridad del abastecimiento de agua y lograr la ordenación sostenible de los recursos hídricos.

⁶⁷⁴ DÍAZ BARRADO, C. M.: “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 32, 2016, p. 15.

⁶⁷⁵ El punto 19 de la *Declaración del Milenio* dispone lo siguiente: “Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo”. *Vid. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: Resolución 55/2, “Declaración del Milenio”, de 8 de septiembre de 2000.*

La *Declaración Ministerial*⁶⁷⁶ acordada en la Conferencia expresó que el principal reto para lograr un desarrollo equitativo y sostenible consistía en combatir la pobreza, en la inteligencia de que deben ser tenidas en cuenta las dimensiones sociales, medioambientales y económicas del agua y sus múltiples usos para que el desarrollo sea sostenible, por lo que la ordenación del agua exige un enfoque integrado. A su vez, la Declaración contiene unas *Recomendaciones de Acción*, apoyadas en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que inciden sobre una actuación prioritaria en la gobernanza, la movilización de recursos financieros, el mayor compromiso de la comunidad internacional para ayudar a los países en desarrollo, el fortalecimiento de la capacidad y transferencia de tecnología, y el enfoque participativo en la ordenación de los recursos hídricos.

ii) *La Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002*

En cumplimiento de la *Resolución 55/199* de la Asamblea General de las Naciones Unidas,⁶⁷⁷ del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 se celebró en Johannesburgo, Sudáfrica, la *Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Río + 10)*⁶⁷⁸ a fin de examinar los progresos logrados en la aplicación de los resultados en el tiempo transcurrido desde la *Cumbre de la Tierra de 1992*, determinar las esferas en las que era necesario redoblar los esfuerzos para ejecutar el *Programa 21* y demás resultados de dicha Cumbre, y adoptar, si se considerase necesario, nuevas herramientas de gestión. En lo referente al agua, la Cumbre no aportó análisis ni temas novedosos con respecto a las anteriores Conferencias, con la excepción de la incorporación a los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* del acceso a servicios básicos de saneamiento.

En la Cumbre volvieron a evidenciarse, una vez más, las posiciones opuestas en las prioridades defendidas por los países industrializados y los países en desarrollo, es decir, entre el Norte y el Sur. El Norte industrializado dejó patente desde el primer instante que no asumiría ningún nuevo compromiso, traspasando la responsabilidad de enfrentar todos estos problemas a los países del Sur. A su vez, el Sur en desarrollo reclamaba la

⁶⁷⁶ Texto disponible en la página Web de la UNESCO: <http://webworld.unesco.org/water/wwap/milestones/index_es.shtml>.

⁶⁷⁷ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 55/19, Examen decenal de los progresos logrados en la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, de 20 de diciembre de 2000.

⁶⁷⁸ NACIONES UNIDAS: *Doc. A/CONF.199/20 Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*, Nueva York, 2002.

apertura de los mercados y el fin del proteccionismo, la entrega de nuevos recursos, la eliminación de los subsidios agrícolas y una solución integral al problema de su deuda externa. En lo que respecta a los recursos hídricos, a diferencia de lo que ocurría en la *Agenda 21* de la *Cumbre de la Tierra de 1992*, no gozaron aquí de un tratamiento específico, sino que el *Plan de Aplicación* se refería a ellos de forma transversal.

Tras la celebración de la *Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002*, la Asamblea General de las Naciones Unidas constató que, a pesar del transcurso de varias décadas de Conferencias internacionales, habían sido muy escasos los progresos reales producidos en la gestión de los recursos naturales, incluida el agua, tanto a nivel nacional como internacional. Por ello, y con la finalidad de promover las actividades necesarias para lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de agua, estableció en diciembre de 2003 el *Decenio Internacional para la Acción, “El Agua, fuente de vida”, 2005-2015*⁶⁷⁹ con los objetivos de ocuparse más a fondo de las cuestiones relativas al agua en todos los niveles; de la ejecución de los programas y proyectos relativos al agua; de asegurar la participación e intervención de la mujer en las medidas de desarrollo relacionadas con el agua; y de promover la cooperación en todos los niveles para ayudar a alcanzar los objetivos relativos al agua acordados en las anteriores Conferencias internacionales.

A pesar de las buenas intenciones expresadas, el principal problema de este Decenio, al igual que ocurrió con el anterior *Decenio Internacional del Agua Potable y el Saneamiento Ambiental 1981-1990*, radicó en que su planificación adolecía de falta de fuentes de financiación específicas para su implementación, por lo que los resultados obtenidos no han sido todo lo satisfactorios que cabía esperar. Así, en lo que respecta al *Objetivo de Desarrollo del Milenio* referido a la reducción a la mitad para el año 2015 de las personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, no se ha alcanzado la meta, aunque se han conseguido progresos significativos.⁶⁸⁰ Ello ha

⁶⁷⁹ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 58/217 Decenio Internacional para la Acción, “El Agua, fuente de vida”, 2005-2015*, de 23 de diciembre de 2003.

⁶⁸⁰ En el *Informe de 2015 sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Naciones Unidas constata que desde 1990, de los 2.600 millones de personas que obtuvieron acceso a fuentes de agua potable mejorada, 1.900 millones lo hicieron a través de agua potable suministrada por cañería hasta su propio hogar, y más de la mitad de la población mundial (58 %) ahora disfruta de este nivel más alto de servicio; además, en todo el mundo, 147 países han cumplido con la meta del acceso a una fuente de agua potable, 95 países han alcanzado la meta de saneamiento y 77 países han cumplido ambas; y, por último, a nivel mundial, 2.100 millones de personas han obtenido acceso a saneamiento mejorado, habiéndose reducido casi a la mitad desde 1990 el porcentaje de personas que defecan al

conducido a la comunidad internacional a arbitrar unos nuevos Objetivos denominados *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, adoptados en la *Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015* que, respecto al agua, pretenden garantizar, antes de que concluya el año 2030, la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todas las personas.

iii) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 2012

Veinte años después de la histórica *Cumbre de la Tierra de 1992* celebrada en Río de Janeiro, tuvo lugar en esa misma ciudad, del 20 al 22 de junio de 2012, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río+20)*,⁶⁸¹ convocada con el objetivo de determinar la forma en que se puede reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente, girando las discusiones en torno a dos temas principales: cómo construir una economía ciertamente ecológica (economía verde), para reducir significativamente la pobreza en un entorno de desarrollo sostenible; y cómo mejorar la coordinación internacional (marco institucional) para conseguir un desarrollo realmente sostenible.

El resultado de la Conferencia se materializó en el documento *El futuro que queremos*,⁶⁸² donde se reconoce que, en los veinte años transcurridos desde *Río 1992*, los avances habían sido desiguales, incluso en lo que respecta al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, siendo necesario avanzar en la aplicación de los compromisos anteriores y acelerar las medidas encaminadas a la eliminación de las diferencias entre países desarrollados y en vías de desarrollo, y de crear y aprovechar las oportunidades de lograr el desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico y la diversificación, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

Entre las numerosas medidas acordadas destaca el hecho de considerar que la economía verde debería contribuir a la erradicación de la pobreza y el crecimiento

aire libre. Vid. NACIONES UNIDAS. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, p. 7. Disponible en Internet: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf> (última consulta: 14/04/2017).

⁶⁸¹ NACIONES UNIDAS: *Doc. A/CONF.216/16 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro (Brasil), 20 a 22 de junio de 2012*, Nueva York, 2012.

⁶⁸² ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 66/288 "El futuro que queremos"*, de 27 de julio de 2012.

económico sostenible. Asimismo, la necesidad de una nueva agenda de desarrollo para después de 2015 llevó a establecer un Grupo de Trabajo abierto para desarrollar un conjunto de *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, interrelacionados, basados en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que incluyeran nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades. En lo referente al agua, en el documento se reconoce la importancia de integrar los recursos hídricos en el desarrollo sostenible.

iv) La Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015

La última Conferencia medioambiental celebrada hasta el año 2018 corresponde a la *Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*, organizada por Naciones Unidas,⁶⁸³ y celebrada del 25 al 27 de septiembre de 2015 en su sede en Nueva York, donde se aprobó por consenso el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*,⁶⁸⁴ en el que se reconoce que el desarrollo social y económico depende de la gestión sostenible de los recursos naturales de nuestro planeta, siendo la erradicación de la pobreza el mayor desafío actual y, mientras esta no se logre, no podrá haber un desarrollo verdaderamente sostenible.

La *Agenda 2030* expresa en el punto 33 la firme decisión de la comunidad internacional de preservar y utilizar sosteniblemente, entre otros, los recursos de agua dulce, así como de “hacer frente a la escasez de agua y su contaminación, fortalecer la cooperación sobre la desertificación, las tormentas de arena, la degradación de las tierras y la sequía y promover la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres”.

La *Agenda 2030* es la primera agenda de desarrollo en cuya negociación sobre los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS) participaron conjuntamente los 193 Estados Miembros de Naciones Unidas y la sociedad civil, además de otras partes interesadas, siendo válida para todos ellos durante los próximos 15 años. En ella se plantean 17 ODS

⁶⁸³ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 69/244 “Organización de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015”*, de 29 de diciembre de 2014.

⁶⁸⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*, de 25 de septiembre de 2015.

con 169 metas de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, que tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales.⁶⁸⁵ Dichos Objetivos conforman una agenda de sostenibilidad más amplia que se propone erradicar la pobreza en la quincena que transcurre del 2016 al 2030 y promover una prosperidad económica compartida, el desarrollo social y la protección medioambiental para todos los países.

La formulación de los ODS es, en palabras de DÍAZ BARRADO, “el resultado de un proceso histórico en el que no sólo se indican metas concretas que se deben alcanzar y se van incorporando nuevos objetivos y metas, sino que, también, se van sumando las perspectivas que definen la noción de desarrollo sostenible. Esta noción se va enriqueciendo, adquiriendo nuevas visiones y fortaleciendo las existentes. Pero, también, se va consolidando su carácter de valor fundamental de la sociedad internacional y, quizá, se abre camino definitivamente como principio esencial del orden internacional”.⁶⁸⁶

Igualmente, la *Agenda 2030* pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. En concreto, el Objetivo 6 persigue garantizar, de aquí al 2030, la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos que, de forma detallada, se traduce en las siguientes Metas:

- 1) Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos;
- 2) Lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a

⁶⁸⁵ Una de las diferencias más acusadas entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible consiste en la plena integración en estos últimos de la dimensión medioambiental, la energía y la sostenibilidad, contempladas de manera directa en seis de los diecisiete Objetivos, con metas adicionales de sostenibilidad en otros tres. *Vid.* SANAHUJA, J. A.: “Paz, Seguridad y Gobernanza: El ODS 16 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y DÍAZ BARRADO, C. (Dirs.): *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Colección Electrónica, N.º 9, 2018, p. 35.

⁶⁸⁶ DÍAZ BARRADO, C. M.: “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *op. cit.*, p. 16.

las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad;

- 3) Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial;
- 4) Aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua;
- 5) Implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda; y
- 6) Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos:
 - a) Ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización; y
 - b) Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

En esta línea, y con la finalidad de promover las actividades necesarias que coadyuven al cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de agua, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 21 de diciembre de 2016 la *Resolución 71/222*, por la que se instituía el *Decenio Internacional para la Acción “Agua y Desarrollo Sostenible” 2018-2028* con el objetivo de contribuir al logro de los ODS relacionados con la ordenación integrada de los recursos hídricos, y en la ejecución y promoción de programas y proyectos conexos, así como en el fomento de la cooperación

en dicho ámbito. Además, se aborda, entre otros aspectos, la relación entre el agua, los alimentos, la energía y el medio ambiente.

La *Agenda 2030* reconoce que será imposible lograr los Objetivos y Metas sin una Alianza Mundial⁶⁸⁷ revitalizada y mejorada y sin unos medios de implementación que sean igualmente ambiciosos. La Alianza Mundial revitalizada facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y Metas, aglutinando a los Gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, el *Sistema de las Naciones Unidas* y otras instancias, y movilizándolo todos los recursos disponibles.⁶⁸⁸ En los Objetivos y Metas de la Agenda se indican los medios necesarios para hacerlos realidad.⁶⁸⁹

Asimismo, para dar seguimiento a la implementación de la Agenda, el ECOSOC ha creado el *Foro Político de Alto Nivel* (FPAN), que se reúne cada año a nivel Ministerial bajo el ECOSOC, y cada cuatro años a nivel de Jefes de Estado en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En lo que respecta a América Latina, bajo los auspicios de la CEPAL, se estableció en mayo de 2016 el *Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible*⁶⁹⁰ como mecanismo regional para la implementación y seguimiento de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, los

⁶⁸⁷ La presente Agenda, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, puede cumplirse en el marco de una *Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible* revitalizada, con el apoyo de las políticas y medidas concretas indicadas en la *Agenda de Acción de Addis Abeba*, que es parte integral de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. La *Agenda de Acción de Addis Abeba* sirve de apoyo, complemento y contexto para las metas relativas a los medios de implementación de la *Agenda 2030*. En ella se abordan los siguientes ámbitos: recursos nacionales públicos; actividad financiera y comercial privada nacional e internacional; cooperación internacional para el desarrollo; el comercio internacional como motor del desarrollo; la deuda y la sostenibilidad de la deuda; tratamiento de las cuestiones sistémicas; ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad; y datos, vigilancia y seguimiento. Vid. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, op. cit., párr. 62.

⁶⁸⁸ Ibidem., párr. 60.

⁶⁸⁹ Las metas relativas a los medios de implementación incluidas en cada uno de los ODS y en el Objetivo 17 son fundamentales para poner en práctica la Agenda y tienen la misma importancia que los demás Objetivos y metas. Por ello se les otorga idéntica prioridad en las actividades de implementación y en el marco de indicadores mundiales utilizado para seguir los progresos. *Ibidem*, párr. 61.

⁶⁹⁰ El *Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible* fue creado por la CEPAL mediante *Resolución 700 (XXXVI)*, aprobada en la Sesión celebrada en Ciudad de México del 23 al 27 de mayo de 2016. Posteriormente, el ECOSOC la hizo suya mediante *Resolución 2016/12*, del 25 de julio de 2016. Este Foro latinoamericano se reúne con carácter anual, estando abierto a la participación de todos los actores interesados, incluyendo a Gobiernos de la región, sociedad civil y sector privado.

ODS, sus Metas y sus medios de implementación, y del *Plan de Acción de Addis Abeba sobre Financiación para el Desarrollo*.⁶⁹¹

Además de las Conferencias internacionales anteriormente mencionadas, el agua, dado su carácter multidimensional, también ha sido objeto de otras Conferencias internacionales, aunque de manera tangencial,⁶⁹² así como de los *Foros Mundiales del Agua*,⁶⁹³ organizados conjuntamente por el Consejo Mundial del Agua⁶⁹⁴ y el Gobierno del país que lo acoge en cada edición, y las *Cumbres del Agua de Budapest*.⁶⁹⁵

De todas estas Conferencias internacionales reseñadas y relacionadas directa o indirectamente con el agua podemos concluir que han supuesto una progresiva toma de conciencia sobre la necesidad de mejorar la gestión y el aprovechamiento de los recursos hídricos en relación con las nuevas demandas sociales y medioambientales. De todas maneras, no cabe vincular de forma directa el resultado de estas con las decisiones adoptadas por los Gobiernos para la mejora de la gestión del agua, aunque sin obviar por ello la importante influencia que ejercen, junto con la activa participación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en su conjunto, sobre las decisiones políticas que toman los países, en especial declaraciones políticas de intenciones.

⁶⁹¹ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Resolución 69/313, Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)*, del 27 de julio de 2015.

⁶⁹² *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (Bucarest, 1974); *Conferencia Mundial de la Alimentación* (Roma, 1974); *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación* (Nairobi, 1977); *Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos "Hábitat I"* (Vancouver, 1976); *Cumbre Mundial en favor de la Infancia* (Nueva York, 1990); *Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo* (El Cairo, 1994); *Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer* (Beijing, 1995); *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Copenhague, 1995); *Cumbre Mundial sobre la Alimentación* (Roma, 1996); *Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos "Hábitat II"* (Estambul, 1996); *Cumbres del Agua de Budapest 2013 y 2015*.

⁶⁹³ *Primer Foro Mundial del Agua* (Marrakech, 1997); *Segundo Foro* (La Haya, 2000); *Tercer Foro* (Kioto, 2003); *Cuarto Foro* (México, 2006); *Quinto Foro* (Estambul, 2009); *Sexto Foro* (Marsella, 2012); *Séptimo Foro* (Daegu y Gyeongbuk, 2015); *Octavo Foro* (Brasilia, 2018).

⁶⁹⁴ El Consejo Mundial del Agua (World Water Council) fue creado en 1996 con el objetivo de dar respuesta al incremento de la preocupación de la comunidad internacional respecto a la crisis global del agua, gozando de estatuto consultivo especial en el ECOSOC y la UNESCO.

⁶⁹⁵ Las *Cumbres del Agua de Budapest*, organizadas por el Gobierno de Hungría en cooperación con el Consejo Mundial del Agua, constituyen un foro de alto nivel con el objetivo de hacer balance de los distintos desarrollos, dentro y fuera del *Sistema de las Naciones Unidas*, en la preparación de los objetivos relacionados con el agua para la agenda del desarrollo post Río+20. Hasta la fecha se han realizado dos Cumbres, la primera en 2013 y la siguiente en 2016.

3.5. La protección del agua en los tratados medioambientales multilaterales y su incidencia sobre los recursos hídricos

3.5.1. LA CONVENCIÓN SOBRE EL DERECHO DE LOS USOS DE LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES PARA FINES DISTINTOS DE LA NAVEGACIÓN

Aunque la *Convención de Nueva York de 1997* pertenece al Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, también constituye un tratado medioambiental multilateral en el sentido de que su Parte IV (artículos 20 al 26) regula la protección, preservación y gestión de los cursos de agua internacionales, que son recursos naturales. Así, el artículo 20 establece la protección y preservación de los ecosistemas de los cursos de agua internacionales por los Estados ribereños, tanto de forma individual como, cuando proceda, conjuntamente, con lo que se incluye a los suelos de la cuenca de drenaje del curso de agua en cuestión en dicha protección y preservación entendida como su utilización sin causar daños al curso de agua ocasionados, por ejemplo, por el empleo de fertilizantes y pesticidas en la agricultura que, finalmente, la escorrentía los lleva al curso de agua, incrementando la contaminación del mismo.

A su vez, el artículo 21 está dedicado a la prevención, reducción y control de la contaminación de estos cursos de agua, entendiendo por tal “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”, prohibiendo igualmente la introducción de especies extrañas o nuevas que puedan tener efectos nocivos para el ecosistema del curso de agua de resultas de los cuales otros Estados del curso de agua sufran daños (artículo 22), al igual que establece la protección y preservación del medio marino, incluidos los estuarios (artículo 23).

Asimismo, la Convención dispone en su artículo 24 que los Estados ribereños deberán entablar, 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, es decir, de una Comisión internacional para la gestión y administración del curso de agua, e instaura el deber de cooperación para atender las necesidades u oportunidades de regulación del caudal de las aguas (artículo 25), al igual que se hará

todo lo posible por mantener y proteger las instalaciones y demás obras relacionadas con un curso de agua internacional (artículo 26).

Para finalizar, en la Parte V de la Convención (condiciones perjudiciales y situaciones de emergencia), los artículos 27 y 28 regulan la notificación y ejecución coordinada de medidas apropiadas en los casos de emergencias ocasionadas por causas naturales como crecidas, deshielos, intrusión de agua salada, erosión, sequía, etc., o por el comportamiento humano, como los accidentes industriales.

3.5.2. ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE ÁMBITO UNIVERSAL

Existe un importante número de tratados medioambientales con diversas denominaciones (tratados, acuerdos, convenios, convenciones, etc.) que contienen aspectos que contribuyen de una manera específica a la protección de los cursos de agua transfronterizos. Entre ellos los hay que protegen el uso racional y la conservación de determinados cuerpos de agua especialmente proclives a su degradación, como es el caso de los humedales (*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*);⁶⁹⁶ su valor natural y estético (*Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural*);⁶⁹⁷ o su biodiversidad (*Convenio sobre la Diversidad Biológica*).⁶⁹⁸ Otros tratados, en cambio, se centran en la definición de medidas a adoptar que sirvan para proteger los recursos hídricos de los impactos negativos producidos tanto por el fenómeno del cambio climático como de determinadas actividades humanas, como es el caso de la *Convención de Lucha*

⁶⁹⁶ La *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*, es igualmente conocida como *Convención de Ramsar*, por el nombre de la ciudad iraní en la que fue aprobada el 2 de febrero de 1971. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 996, p. 245.

⁶⁹⁷ La *Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural* fue adoptada por la Conferencia General de la UNESCO el 16 de noviembre de 1972, contemplando la protección de los recursos hídricos en su doble vertiente de valor natural y, a la vez, estético. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1037, p. 151.

⁶⁹⁸ El *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (CDB) fue negociado en el transcurso de las reuniones celebradas en la *Cumbre de la Tierra de 1992*, abierto a la firma el 5 de junio de 1992, y en vigor desde el 29 de diciembre de 1993. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1760, p. 79.

contra la Desertificación,⁶⁹⁹ de la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*,⁷⁰⁰ y de diversos tratados de protección contra la contaminación.⁷⁰¹

3.6. Jurisprudencia relacionada con aspectos medioambientales de los cursos de agua transfronterizos

Las actividades humanas causan un impacto negativo en la integridad del medio ambiente, provocando que algunas de las controversias surgidas en torno a los daños medioambientales ocasionados a los cursos de agua transfronterizos lleguen al Tribunal Internacional de Justicia, o bien sean sometidas al arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje. Analizaremos a continuación tres casos presentados ante el Tribunal Internacional de Justicia, como son el *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría / Eslovaquia)*, el relativo a las *Plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina/Uruguay)*, y la *Construcción de una carretera por Costa Rica a lo largo del Río San Juan (Nicaragua/Costa Rica)*, así como el caso sometido a la consideración del Tribunal Permanente de Arbitraje en relación con el *Proyecto hidroeléctrico de la India sobre el Río Kishenganga*.

En el *Asunto relativo al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría/Eslovaquia)*,⁷⁰² el Tribunal Internacional de Justicia destaca en su Sentencia del 25 de septiembre de 1997 que el *Acuerdo relativo a la asistencia mutua en la construcción del sistema de esclusas Gabčíkovo-Nagymaros*⁷⁰³ no era únicamente un proyecto de

⁶⁹⁹ La *Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África*, abierta a la firma en París el 14 de octubre de 1994 y en vigor desde el 26 de diciembre de 1996, pretende, como indica su título, luchar contra la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas producida por diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1954, p. 3.

⁷⁰⁰ La *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992* fue concluida en Nueva York el 9 de mayo de 1992. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1771, p. 107.

⁷⁰¹ *Convenio sobre contaminantes orgánicos persistentes*, aprobado en Estocolmo el 22 de mayo de 2001 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2256, p. 119); *Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación*, adoptada en dicha ciudad el 22 de marzo de 1989 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1673, p. 57); y *Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional*, concluido en dicha ciudad el 10 de septiembre de 1998 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2244, p. 337).

⁷⁰² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment”, *op. cit.*

⁷⁰³ El *Acuerdo relativo a la asistencia mutua en la construcción del sistema de esclusas Gabčíkovo-Nagymaros* fue concluido por Hungría y Checoslovaquia (Eslovaquia, a partir del 1 de enero de 1993) en Budapest el 16 de septiembre de 1977. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1724, p. 120.

inversión conjunta para producir energía, sino que estaba destinado igualmente a alcanzar otros objetivos como la mejora de la navegabilidad del Danubio, la lucha contra las inundaciones, la regulación del deshielo y la protección del medio ambiente natural.⁷⁰⁴

El Tribunal remarca, asimismo, que el impacto y las repercusiones del Proyecto en el medio ambiente son necesariamente una cuestión clave, por lo que, con objeto de evaluar los riesgos ambientales, han de tenerse en cuenta las normas vigentes.⁷⁰⁵ Igualmente, el Tribunal es consciente de que, en la esfera de la protección del medio ambiente, son necesarias la vigilancia y la prevención, habida cuenta del carácter frecuentemente irreversible de los daños causados al medio ambiente y de las limitaciones inherentes al propio mecanismo de reparación de ese tipo de daños. Asimismo, afirma que se han establecido nuevas normas y principios medioambientales en un gran número de instrumentos durante los dos últimos decenios favorecido por las nuevas perspectivas que ofrece la ciencia y a una creciente conciencia de los riesgos que representan las actividades humanas para el medio ambiente.⁷⁰⁶ Igualmente, considera que el concepto de desarrollo sostenible traduce muy bien la necesidad de conciliar el desarrollo económico y la protección del medio ambiente.⁷⁰⁷

Las referencias y aportaciones de la Sentencia a la función y aplicación de las normas del Derecho Internacional del Medio Ambiente en dicha controversia no resultaron demasiado relevantes. El Tribunal no se pronunció sobre el estatuto jurídico de los principios invocados, pudiendo justificarse esa prudencia en relación con el concepto de desarrollo sostenible, de contenido y naturaleza discutible, aunque resulta de más difícil explicación respecto de los principios de evaluación del impacto ambiental, de prevención y de precaución, sobre todo cuando la doctrina y la práctica internacional e interna avalan el alto grado de aceptación y de reconocimiento que tales principios tienen en la actualidad como un medio razonablemente eficaz para la protección internacional del medio ambiente.⁷⁰⁸

⁷⁰⁴ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary / Slovakia), Judgment”, *op. cit.*, párr. 135, pp. 76-77.

⁷⁰⁵ *Ibidem.*, párr. 140, p. 74.

⁷⁰⁶ *Ibidem.*, párr. 140, p. 75.

⁷⁰⁷ *Ibidem.*, párr. 140, p. 75.

⁷⁰⁸ RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J.: “La aportación del Asunto *Gabcíkovo-Nagymaros* al Derecho Internacional del medio ambiente”, *Anuario de Derecho Internacional*, XIV, 1998, pp. 769-807; en concreto, p. 798.

Esta controversia constituyó una ocasión única para que el Tribunal se pronunciara no solamente sobre cuestiones medioambientales de carácter general sino, igualmente, sobre la utilización y gestión conjunta del Danubio como curso de agua transfronterizo compartido por Hungría y Eslovaquia en el tramo objeto de la disputa; no obstante, las conclusiones del Tribunal fueron muy parcas, inclinándose el Tribunal por dirimir la controversia en el marco del Derecho de los Tratados y de la responsabilidad internacional.⁷⁰⁹

Tras el caso del *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros*, el 20 de abril de 2010 el Tribunal emitió su Sentencia en la *Causa relativa a las plantas de celulosa en el Río Uruguay (Argentina/Uruguay)*.⁷¹⁰ La controversia presentaba además un interés particular porque planteaba el conflicto derivado de las exigencias del desarrollo de un país en el ejercicio de su soberanía económica con los derechos de protección de la salud humana y medioambiental, que podrían resultar afectados ante los riesgos de daños transfronterizos ocasionados por las actividades industriales.⁷¹¹

El asunto afectaba de forma directa al uso de un recurso natural compartido, como es el caso del río Uruguay, que conforma la frontera entre Argentina y Uruguay, utilizado en este caso para el desarrollo de una actividad industrial materializada en la construcción de una fábrica de celulosa en la ribera de dicho río, tratándose de un ámbito en el que las reglas aplicables no gozan todavía de una total certidumbre.⁷¹² No obstante, el Tribunal contaba en este caso con un referente jurídico preciso que configura el marco normativo y jurisdiccional del asunto: el *Estatuto del Río Uruguay*.⁷¹³

⁷⁰⁹ CERVELL HORTAL, M. J.: “El TIJ y los ríos internacionales, un desencuentro que no debería ser definitivo”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. *et al.* (Coords.): *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2009, pp. 171-181; en concreto, p. 176.

⁷¹⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *op. cit.*, p. 14.

⁷¹¹ JUSTE RUIZ, J. y BOU FRANCH, V.: “El caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay: Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril 2010”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 21, 2011, p. 1.

⁷¹² Así como existe una regulación muy completa de la navegación, no ocurre lo mismo con los demás usos de los cursos de agua transfronterizos, donde existe una falta de certeza total de las reglas generales que les son aplicables. *Vid.* CASTILLO DAUDÍ, M.: “La aportación de los tribunales internacionales al Derecho de los cursos de agua internacionales”, en BOU FRANCH, V. (Coord.): *Nuevas controversias internacionales y nuevos mecanismos de solución: teoría y práctica*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 385-423; y CERVELL HORTAL, M. J.: “El TIJ y los ríos internacionales, un desencuentro que no debería ser definitivo”, *op. cit.*

⁷¹³ El *Estatuto del Río Uruguay* fue firmado por Argentina y Uruguay en Salto, el 26 de febrero de 1975. El objetivo esencial del Estatuto, tal y como dispone su artículo 1, consiste en establecer los

La demanda presentada por Argentina ante el Tribunal fue acompañada de la solicitud de medidas provisionales concretadas en la petición de suspensión cautelar de las autorizaciones para la construcción de las plantas y de todas las obras, que fueron denegadas por el Tribunal al considerar que Argentina no había logrado demostrar el riesgo que supondrían las mismas, con lo que el principio de precaución ha tenido menos afectación que en otros casos.⁷¹⁴

El Tribunal, en la Sentencia, recuerda que es precisamente la cooperación entre los Estados concernidos la que permite gestionar en común los riesgos de daños medioambientales que podrían producirse en los proyectos iniciados por uno de ellos sobre la base de su prevención.⁷¹⁵ Igualmente, hace mención a su jurisprudencia⁷¹⁶ sobre el principio de prevención como regla consuetudinaria que tiene su origen en la diligencia debida del Estado sobre su territorio como la obligación que tienen los Estados de no permitir que su territorio sea utilizado para llevar a cabo actos contrarios a los derechos de otros Estados,⁷¹⁷ para lo cual deberá utilizar todos los medios a su alcance a fin de evitar que las actividades que se desarrollen en su territorio, o sobre cualquier espacio relevante de su jurisdicción, no causen un daño sensible al medio ambiente de otro Estado,

mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay en estricta observancia de los derechos y obligaciones derivados de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las Partes. Entre otras disposiciones, el Estatuto reconoce en su artículo 27 el derecho de cada Parte de aprovechar las aguas del río, dentro de su jurisdicción, para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas, ejerciéndose sin perjuicio de la aplicación del procedimiento de información y consulta previas establecido en los artículos 7 al 12 cuando el aprovechamiento sea de entidad suficiente para afectar al régimen del río o a la calidad de sus aguas. A su vez, el artículo 35 establece la obligación para las Partes de adoptar todas 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, mientras que el artículo 41 estipula la obligación de proteger y preservar el medio acuático frente a la contaminación. El Estatuto establece además en su artículo 42, una responsabilidad recíproca entre las Partes por los daños sufridos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas. Esta cláusula consagra una obligación primaria de reparación, o lo que es lo mismo, una responsabilidad objetiva por daños al medio fluvial, derivados de las actividades emprendidas bajo el control o la jurisdicción de una Parte. A su vez, el Estatuto crea la *Comisión Administradora del Río Uruguay* (CARU) a la que asigna funciones reglamentarias, administrativas, técnicas, de gestión y de conciliación (artículos 49 al 57). Por último, los artículos 58 al 60 prevén un procedimiento de conciliación y el sometimiento a la solución judicial. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1295, p. 331.

⁷¹⁴ CORTI VARELA, J.: “El principio de precaución en la jurisprudencia internacional”, *op. cit.*, p. 236.

⁷¹⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *op. cit.*, párr. 77, p. 49.

⁷¹⁶ *Ibidem.*, párr. 101, pp. 55-56.

⁷¹⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Corfu Channel (United Kingdom v. Albania), Merits, Judgment”, *I. C. J. Reports 1949*, p. 22.

estableciendo el Tribunal que dicha obligación forma parte del *corpus* del Derecho internacional relativo al medio ambiente.⁷¹⁸

La Sentencia establece, además, que, como parte de su obligación de preservar el medio acuático, las Partes tienen el deber de proteger la flora y la fauna del río, y que las normas y medidas que tienen que adoptar conforme al artículo 41 del Estatuto deberían reflejar igualmente sus compromisos internacionales en materia de protección de la biodiversidad y de los habitantes, así como otros estándares sobre la calidad del agua y descargas de efluentes.⁷¹⁹

La utilización equitativa y razonable de las aguas del río Uruguay constituye para el Tribunal la piedra angular del sistema de cooperación establecido en el *Estatuto del Río Uruguay de 1975*,⁷²⁰ en especial del órgano instituido en el mismo, la Comisión Administradora del Río Uruguay, afirmando que dicha utilización deberá basarse en el equilibrio que deberá encontrarse entre, por un lado, los derechos y las necesidades de las Partes en lo que se refiere a la utilización del curso de agua con fines económicos y comerciales; y por otro lado, la obligación de protegerlas de todo daño al medio ambiente susceptible de ser causado por dichas actividades.⁷²¹

Así, el Tribunal considera que el artículo 27 del Estatuto no solamente refleja la necesidad de conciliar los distintos intereses de los Estados ribereños en un contexto transfronterizo y, en particular, en la utilización de un recurso natural compartido, sino igualmente en hallar un equilibrio entre la utilización y la protección de las aguas fluviales que sean conformes al objetivo del desarrollo sostenible, en el entendimiento de que la utilización no podrá ser reputada de equitativa y razonable si no son tenidos en cuenta los intereses del otro Estado ribereño a efectos del recurso compartido y de la protección medioambiental del curso de agua.⁷²² No obstante, a pesar del marco jurídico esbozado con tanta minuciosidad, el Tribunal no precisa cómo se aplican sus afirmaciones a este

⁷¹⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion”, *I. C. J. Reports 1996*, párr. 29, pp. 241-242.

⁷¹⁹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *op. cit.*, párr. 262, p. 100.

⁷²⁰ *Ibidem.*, párr. 174, p. 74.

⁷²¹ *Ibidem.*, párr. 175, p. 74.

⁷²² *Ibidem.*, párr. 177, p. 74.

caso, ni da por zanjadas las opiniones divergentes de las Partes respecto de los usos controvertidos del río.

La principal aportación de la Sentencia, en nuestra opinión, consiste en la institución del carácter universal de la obligación de proceder a una evaluación previa de impacto ambiental para toda actividad industrial que pueda tener un efecto perjudicial importante en un marco transfronterizo, en particular, sobre un recurso compartido.⁷²³ No obstante, conviene matizar que el Derecho internacional general no especifica su alcance y contenido, por lo que corresponde a cada Estado determinar en su legislación interna, o en el proceso de autorización del proyecto, el contenido específico de dicha evaluación requerido en cada caso concreto, teniendo en cuenta su naturaleza y magnitud y su posible impacto perjudicial sobre el medio ambiente. Igualmente, el Tribunal estima que la evaluación del impacto ambiental debe ser realizada antes de la ejecución del proyecto, continuando con una vigilancia permanente de sus efectos sobre el medio ambiente durante toda la vida del proyecto.⁷²⁴

En el *Asunto relativo a la construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del Río San Juan*,⁷²⁵ en su Sentencia del 16 de diciembre de 2015, el Tribunal, haciendo mención a su Sentencia sobre las *Plantas de celulosa en el Río Uruguay*, recuerda que la obligación de efectuar una evaluación previa del impacto sobre el medio ambiente para toda actividad industrial que pueda tener un efecto transfronterizo perjudicial importante forma parte del Derecho internacional general, tal y como se acaba de exponer en el párrafo anterior, y añade en este caso que la obligación de efectuar dicha evaluación previa se extiende de manera general a toda actividad proyectada susceptible de tener un impacto adverso importante en un marco transfronterizo.⁷²⁶ Si la evaluación confirma la existencia de un riesgo de daño transfronterizo, el Estado de origen, conforme a su obligación de diligencia debida, debe informar y consultar de buena fe al Estado susceptible de verse afectado, a los efectos de definir las medidas apropiadas para prevenir o reducir tal riesgo.⁷²⁷

⁷²³ *Ibidem.*, párrs. 204 y 205, pp. 82-84.

⁷²⁴ *Ibidem.*, párr. 205, pp. 83-84.

⁷²⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment”, *I. C. J. Reports 2015*, p. 665.

⁷²⁶ *Ibidem.*, párr. 104, pp. 706-707.

⁷²⁷ *Ibidem.*, párr. 104, pp. 706-707.

Para finalizar, el Tribunal Permanente de Arbitraje, en el caso del *Proyecto hidroeléctrico de la India sobre el Río Kishenganga*,⁷²⁸ declara que los Estados tienen el deber de prevenir, o al menos mitigar, los daños significativos al medio ambiente cuando se lleven a cabo actividades de construcción a gran escala.⁷²⁹ Igualmente sostiene que, a la luz de este deber, resulta necesario establecer un caudal ecológico para poder aplicar el *Tratado relativo a las aguas del Indo*,⁷³⁰ al ser dicho Tratado el instrumento jurídico que afecta al caso.⁷³¹

4. EL AGUA Y EL DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO

El agua posee distintos valores, comenzando por los de carácter social y cultural, a los que se han añadido posteriormente los de naturaleza económica y medioambiental. El valor económico del agua resulta ciertamente controvertido. Por una parte, al tratarse de un recurso finito y vital para la Humanidad, cada vez más escaso y contaminado, y, por tanto, agotable, sin que quepa su sustitución por ningún otro bien público, para un sector de la doctrina, minoritario, podría entrar en la consideración de “bien común de la Humanidad” que no debería mercantilizarse.⁷³² En el lado opuesto, la *Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible* dispone en el Principio 4 que el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos y debería reconocérsele como un bien económico.⁷³³

La posición intermedia, con la que nos mostramos de acuerdo, la expresa la anteriormente mencionada *Observación General N.º 15, El derecho al agua*, al disponer en el párrafo 11 que el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no

⁷²⁸ PERMANENT COURT OF ARBITRATION, “The Indus Waters Kishenganga Arbitration (Pakistan v. India)”, *Final Award, 20 December 2013*.

⁷²⁹ *Ibidem.*, párr. 112, p. 39.

⁷³⁰ *Tratado relativo al uso de las aguas del Indo*, firmado en Karachi el 19 de septiembre de 1960. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 419, p. 125.

⁷³¹ PERMANENT COURT OF ARBITRATION, “The Indus Waters Kishenganga Arbitration (Pakistan v. India)”, *op. cit.*, párr. 112, p. 39.

⁷³² Sobre esta consideración del agua como “bien común de la Humanidad”, *Vid.* GORDILLO, J. L. (Coord.): *La protección de los bienes comunes de la humanidad. Un desafío para la política y el derecho del siglo XXI*, Ed. Trotta, Madrid, 2001; y SOBRINO HEREDIA, J. M.: “Desarrollo sostenible, calentamiento global y recursos vitales para la humanidad”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, N.º 12*, 2008, pp. 883-904.

⁷³³ Texto disponible en la página Web de la ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL (OMM/WMO): <<http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/espanol/icwedecs.html#p4>>.

fundamentalmente como un bien económico; es decir, la consideración del agua como un bien social y cultural resulta compatible con su caracterización como bien económico.

El agua posee, por tanto, una dimensión económica, por lo que se analizará a continuación su consideración en ciertos casos como mercancía, y también como servicio, en el Derecho Internacional Económico. A ello cabe añadir un somero análisis del agua en los tratados bilaterales de inversión, al igual que una breve descripción sobre el comercio indirecto del agua a través del agua virtual.

4.1. El agua en su dimensión económica

Desde comienzos de la década de 1990, la tendencia en las relaciones internacionales ha sido la toma en consideración del agua como un bien económico. Así, el Principio 4 de la *Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible de 1992*⁷³⁴ dispone que “el agua tiene un valor económico en todos los diversos usos competitivos a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico”, añadiendo a continuación que “en virtud de este principio, es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible”.

En la misma línea, en el *Programa 21*,⁷³⁵ adoptado en la *Cumbre de la Tierra de 1992*, el Capítulo 18 también se refiere a la diversidad de valores del agua, estableciendo que:

“La ordenación integrada de los recursos hídricos se basa en la percepción de que el agua es parte integrante del ecosistema, un recurso natural y un bien social y bien económico cuya cantidad y calidad determinan la naturaleza de su utilización (...). En el aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos ha de darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la protección de los ecosistemas. Sin embargo, una vez satisfechas esas necesidades los usuarios del agua tienen que pagar unas tarifas adecuadas”.⁷³⁶

⁷³⁴ Texto disponible en la página Web de la ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL: <<http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/espanol/icwedecs.html#p4>>.

⁷³⁵ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/CONF.151/26 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, op. cit., (Vol. II)*.

⁷³⁶ De forma completa, el apartado 18.8 del *Programa 21* dispone lo siguiente: “La ordenación integrada de los recursos hídricos se basa en la percepción de que el agua es parte integrante del ecosistema,

En la estela de la *Declaración de Dublín*, la *Declaración de París*⁷³⁷ aprobada durante la *Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible de 1998* reafirma que el agua “tiene dimensiones sociales, económicas y ambientales interdependientes y complementarias”, y recomienda “fomentar disposiciones relativas a una recuperación progresiva de los costos directos e indirectos de los servicios, salvaguardando a los usuarios de bajos ingresos” desde la perspectiva de que “el usuario debe pagar los servicios recibidos” en un contexto que “facilite la participación del sector privado en la financiación de proyectos relativos al agua y al saneamiento, habida cuenta de la situación específica de cada país y región”. A su vez, en la *Declaración del Milenio* se aprobaron los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, donde se incluía la reducción a la mitad, para el año 2015, del porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.

Por otra parte, la *Observación General N.º 15, El derecho al agua* del CDESC considera en el párrafo 11 que el agua “debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico”, señalando en el siguiente párrafo como una de las características de este derecho la de su accesibilidad económica, en el sentido de que “el agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto”. Como última referencia, dentro del *Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 6*, la primera Meta fijada consiste en lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

A tenor de lo anteriormente expuesto, no cabe ninguna duda de que el agua, en todos sus usos, es un bien económico a la par que un bien social y cultural, y elemento imprescindible de la biodiversidad. Como derecho humano de acceso al agua potable y el

un recurso natural y un bien social y bien económico cuya cantidad y calidad determinan la naturaleza de su utilización. Con tal fin, hay que proteger esos recursos, teniendo en cuenta el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos y el carácter perenne del recurso con miras a satisfacer y conciliar las necesidades de agua en las actividades humanas. En el aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos ha de darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la protección de los ecosistemas. Sin embargo, una vez satisfechas esas necesidades los usuarios del agua tienen que pagar unas tarifas adecuadas”. *Ibidem*.

⁷³⁷ CEPAL: *Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París. Doc. LC/R. 1865*, de 30 de octubre de 1998, pp. 77 y 78. Disponible en Internet: <<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/1362/31137/S9810819es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (última consulta: 13/01/2017).

saneamiento, el Estado tiene la obligación de hacerlo efectivo para toda la población, necesitando para ello disponer de un sistema de gobernanza eficaz y eficiente en el establecimiento y operación de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, así como de la infraestructura relacionada con los mismos.

La realización del *Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 6* de lograr el acceso universal al agua potable supone para los Estados, en especial los que se encuentran en situación de desarrollo, un gasto difícilmente asumible por su magnitud con fondos exclusivamente públicos, por lo que las necesidades de inversión en esta materia y el reemplazo de las infraestructuras hídricas que hayan quedado obsoletas obligan a buscar nuevas fuentes de financiación de tales gastos, teniendo que recurrir cada vez más al sector privado para obtener recursos financieros. Entre 1991 y finales de 2007, la población atendida por los operadores privados del agua en los países en desarrollo y emergentes creció de manera constante, pasando de 6 a 160 millones.⁷³⁸ En esta misma línea se han expresado todos los *Foros Mundiales del Agua*⁷³⁹ realizados hasta la fecha como, por ejemplo, en el *VII Foro Mundial del Agua*⁷⁴⁰ celebrado en 2015 en Daegu-Gyeongbuk, Corea del Sur, donde se aprobó el documento *Recomendaciones a los Ministros* que, entre otras, aconseja la financiación de los servicios hídricos por fuentes tanto públicas como privadas, ya sean nacionales o internacionales.⁷⁴¹

⁷³⁸ MARIN, PH.: *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*, The World Bank, Washington, 2009, p. 2.

⁷³⁹ El *Foro Mundial del Agua*, celebrado cada tres años desde 1997, es la principal realización del *Consejo Mundial del Agua/World Water Council*. Este Consejo, creado en 1996, es una plataforma internacional conformada por múltiples actores en respuesta a una creciente preocupación por parte de la comunidad internacional sobre los problemas mundiales del agua. Su misión consiste en promover la concienciación, incrementar el compromiso político y activar la acción en temas críticos del agua a todos los niveles, incluyendo el más alto nivel de toma de decisiones, a fin de facilitar la conservación, protección, desarrollo, planificación, gestión y uso eficiente del agua en todas sus dimensiones, sobre una base ecológicamente sostenible en beneficio de toda la vida en el planeta. Al proporcionar una plataforma para fomentar debates e intercambiar experiencias, el Consejo tiene como objetivo llegar a una visión común estratégica sobre los recursos hídricos y la gestión de los servicios de agua entre todos los actores de la comunidad hídrica. Fuente: CONSEJO MUNDIAL DEL AGUA: <<http://www.worldwatercouncil.org/es/quienes-somos/vision-mision-estrategia/>> (última consulta: 30/01/2017)

⁷⁴⁰ WORLD WATER COUNCIL: *7th World Water Forum Ministerial Process Daegu-Gyeongbuk Recommendations to the Ministers at the 7th World Water Forum 13 April 2015*, Gyeongju, Republic of Korea: <http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/publications/forum_documents/Ministerial%20Declaration%20%207th%20World%20Water%20Forum%20Final.pdf> (última consulta: 30/01/2017).

⁷⁴¹ El párrafo 27 de las *Recomendaciones a los Ministros* dispone lo siguiente: “Water resources and ecosystems services need to be funded in a sustainable way at the local, regional and national level from domestic and international as well as public and private sources to minimize the risks of shortage, excess, inadequate quality, inequalities in accessibility or undermining of the resilience of

El Grupo del Banco Mundial,⁷⁴² que constituye la mayor fuente multilateral de financiación para el abastecimiento de agua y saneamiento en los países en desarrollo, supervisó en 2015 una cartera de préstamos de, aproximadamente, 13.500 millones de dólares, en lo que representa más de la mitad de todas sus operaciones relacionadas con los recursos hídricos.⁷⁴³ En la actualidad apoya a más de 360 servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento urbanos y 10.400 proveedores de servicios rurales. En el quinquenio 2010-2014, el *Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial* apoyó a los Gobiernos para ampliar el acceso a servicios de saneamiento en unos 43 millones de personas, habiendo influido en, aproximadamente, 2.900 millones de dólares en inversiones para el saneamiento rural.⁷⁴⁴ En concreto, la inversión total en proyectos de agua en los países en desarrollo durante el año 2015 fue de 4.100 millones de dólares, un 8 % más que el promedio quinquenal 2010-2014, concentrándose el aumento de la inversión en América Latina y el Caribe, a la que se destinaron 2.400 millones de dólares, es decir, el 58 % del total.⁷⁴⁵

4.2. El agua en el comercio internacional

4.2.1. LA CALIFICACIÓN DEL AGUA

El agua es un recurso natural que, tratándose de cursos de agua transfronterizos, su utilización basada en una distribución equitativa y razonable está regulada por el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, tal y como se ha establecido en el

ecosystems. In this regard, creative financing mechanisms and enhanced public and private contributions are essential for the investments on water". *Ibidem*.

⁷⁴² El Grupo del Banco Mundial está constituido por cinco instituciones: *i*) El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que otorga préstamos a Gobiernos de países con ingresos medios y bajos con capacidad de pago; *ii*) La Asociación Internacional de Fomento (AIF), que concede préstamos sin interés, o créditos, así como donaciones a Gobiernos de los países más pobres; *iii*) La Corporación Financiera Internacional (IFC) es la mayor institución internacional de desarrollo dedicada exclusivamente al sector privado. Ayuda a los países en desarrollo a lograr un crecimiento sostenible, financiando inversiones, movilizand o capitales en los mercados financieros internacionales y la prestación de servicios de asesoramiento a empresas y Gobiernos; *iv*) El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI/MIGA) fue creado en 1988 para promover la inversión extranjera directa en los países en desarrollo, apoyar el crecimiento económico, reducir la pobreza y mejorar la vida de las personas. MIGA cumple este mandato ofreciendo seguros contra riesgos políticos (garantías) a inversores; y *v*) El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) presta servicios internacionales de conciliación y arbitraje para ayudar a resolver disputas sobre inversiones.

⁷⁴³ Fuente: BANCO MUNDIAL: <<http://www.projects.bancomundial.org/>> (última consulta: 30/01/2017).

⁷⁴⁴ *Ibidem*.

⁷⁴⁵ *Ibidem*.

Capítulo Segundo, creándose derechos y obligaciones entre los Estados en orden al uso, protección y conservación de dichas aguas.

Al ser el agua un recurso natural esencial, imprescindible para la existencia de la vida en este planeta y que, por tanto, debe ser protegido, su estatuto legal deberá reflejar su utilidad como bien público. Así lo expresa la *Observación General N.º 15* en su Introducción: “El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud”. Por tanto, el agua debe ser percibida como un bien público definido desde el punto de vista jurídico como aquel que pertenece o es provisto por el Estado a través de organismos que forman parte del sector público.

Los bienes públicos poseen dos características definitorias que los distinguen de los bienes privados: la no exclusividad y la no rivalidad. La no exclusividad significa que, una vez que el bien ha sido producido, sus beneficios están al alcance de todos, incluyendo a aquellos que no contribuyeron a proveer dicho bien, que no pueden ser excluidos de su consumo; y la no rivalidad entraña que el consumo de una determinada cantidad de dicho bien por parte de un individuo o agente no reduce la oferta disponible para otros y no se genera ningún coste por la cantidad adicional que consume otra persona.⁷⁴⁶

Si un bien posee ambas características, se denomina *bien público puro*, definido como aquel que está disponible para todos y cuyo uso por una persona no impide que pueda ser utilizado por otras. Si carece de una de ellas, se califica como *bien público impuro*, como es el caso del agua dulce, considerada como un bien público no exclusivo (nadie puede ser excluido o privado de sus beneficios) que puede ser objeto de rivalidad en función de si la explotación por una persona afecta al consumo por otra.⁷⁴⁷

Afectados por el fenómeno de la globalización surgido a partir del incremento de los flujos transfronterizos de bienes, servicios, capital financiero, mano de obra, materias primas y bienes intermedios, los bienes públicos han pasado a ser *bienes públicos globales*, entendiendo por tales aquellos bienes no exclusivos y no rivales cuyos

⁷⁴⁶ SANDLER, T.: “Bienes públicos y cooperación regional para el desarrollo: una nueva mirada”, *Revista Integración & Comercio*, N.º 36, 2013, p.17.

⁷⁴⁷ *Ibidem*.

beneficios deben extenderse a todos los grupos de población, ser universales en términos de países y que no impidan su disfrute por las generaciones futuras.⁷⁴⁸

Los recursos hídricos, es decir, el agua dulce, puede tener un valor de uso directo tanto público, por el que no se paga precio alguno, como es el caso de la utilización de las aguas de un embalse para actividades recreativas, como de uso privado, que sí tienen un precio, como es el consumo doméstico, agrícola e industrial.

Asimismo, la industria del agua embotellada y de refrescos constituye una actividad económica muy importante desarrollada en buena parte a través del comercio internacional mediante la exportación/importación de dichos productos, al igual que se producen transferencias transnacionales de agua dulce mediante trasvases por medio de canales o tuberías, o bien se transporta en grandes cantidades por medio de contenedores, camiones y buques cisterna. El régimen jurídico de las transferencias de agua que se han efectuado hasta ahora tienen una base convencional o bien contractual *ad hoc*, distinguiéndose cuatro tipos diferentes: i) *Tratados entre Estados*, normalmente para transferencias de recursos hídricos a gran escala (por ejemplo, los tratados concluidos desde la década de 1980 entre Lesoto y Sudáfrica); ii) *Contratos entre Gobiernos* (como ejemplo, los cerrados en la década de 1970 entre Malasia y Singapur); iii) *Contratos entre Gobiernos y una parte privada extranjera* (por ejemplo, los efectuados en 2001 entre Bolivia y varias empresas chilenas); y iv) *Contratos entre partes privadas extranjeras*, consecuencia de la creciente demanda existente de agua mineral embotellada.⁷⁴⁹

Igualmente, la privatización de servicios relacionados con el agua y la liberalización del comercio han favorecido la creación de mercados para comercializar los recursos hídricos a través del comercio internacional, por lo que se está produciendo un fenómeno de “mercantilización” del agua, entendido como el proceso de conversión del agua, sujeta anteriormente a una amplia variedad de normas sociales externas al

⁷⁴⁸ KAUL, I.: “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas”, en OCAMPO, J. A. (Ed.): *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2015, p. 77.

⁷⁴⁹ BROWN WEISS, E.: “Water Transfers and International Trade Law”, in BROWN WEISS, E.; BOISSON DE CHAZOURNES, L. and BERNASCONI-OSTERWALDER, N. (Eds.): *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 74-76.

mercado, en un bien o servicio que se encuentra sometido principalmente a las reglas del mercado.⁷⁵⁰

La condición del agua como bien público fundamental para la vida y la salud, y como bien privado económico que circula a través del comercio internacional, son factores que obligan a efectuar una adecuada calificación del estatuto del agua, que puede ser caracterizada como recurso natural, como mercancía o como servicio.⁷⁵¹

Como recurso natural le es aplicable, exclusivamente, el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, no siendo por tanto pertinentes las normas del Derecho mercantil al no ser un producto, tal y como lo expresaron los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México en su *Declaración Conjunta de 1993* en relación con la aplicación al agua del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*⁷⁵² (TLCAN, o NAFTA, por sus siglas en inglés), donde reconocieron de manera explícita que el agua en su estado natural en los diferentes tipos de cursos de agua y cuencas hidrográficas no es un bien o producto y, por tanto, no se comercializa, por lo que, únicamente, la que ha sido objeto de comercio es la que queda cubierta por las disposiciones del TLCAN.⁷⁵³ Es

⁷⁵⁰ GLEICK, P. H.; WOLF, G.; CHALECKI, E. L. and REYES, R.: *The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water*, Pacific Institute, Oakland (California), 2002, p. 3.

⁷⁵¹ Para un análisis específico de la caracterización del agua como recurso natural o como bien o producto, Vid. TURRINI, P.: “Water, from One State to Another: The Wavering Legal Status of Water and its Export in Bulk under International Trade Law”, *Trade, Law and Development*, Vol. 7, N.º 2, 2015. Asimismo, para un análisis en detalle del estatuto jurídico del agua en el Derecho internacional, Vid. GUDEFIN, J.: *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementales*, Editions Johanet, Paris, 2015.

⁷⁵² El *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN/NAFTA), adoptado el 17 de diciembre de 1992 y vigente desde el 1 de enero de 1994, es un acuerdo de amplio alcance que establece las reglas que rigen el comercio y las inversiones entre Canadá, Estados Unidos y México. Texto disponible en Internet: <<https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-juridicos/Tratado-de-Libre-Comercio-de-Am%C3%A9rica-del-Norte>> (última consulta: 04/02/2017).

⁷⁵³ La *Declaración Conjunta del 2 de diciembre de 1993* de los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México estableció específicamente que: “The governments of Canada, the United States and Mexico, in order to correct false interpretations, have agreed to state the following jointly and publicly as Parties to the North American Free Trade Agreement (NAFTA): The NAFTA creates no rights to natural water resources of any Party to the Agreement. Unless water, in any form, has entered into commerce and become a good or product, it is not covered by the provisions of any trade agreement including NAFTA. And nothing in the NAFTA would oblige any NAFTA Party to either exploit its water for commercial use, or to begin exporting water in any form. Water in its natural state in lakes, rivers, reservoirs, aquifers, water basins and the like is not a good or product, is not traded, and therefore is not and never has been subject to the terms of any trade agreement”. Vid. CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones). *Caso CIADI N.º ARB (AF) 05/1 Arbitraje entre Bayview Irrigation District y Otros Demandantes c. los Estados Unidos Mexicanos Demandado/Parte, de 23 de junio de 2006*, párr. 53. Disponible en Internet: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1701/claim_mem_esp_Bayview.pdf> (última consulta: 04/02/2017).

decir, únicamente el agua que ha sido objeto de comercio como un bien o como un producto está cubierta por las disposiciones comerciales del TLCAN.⁷⁵⁴

En los otros dos casos, el agua caracterizada como mercancía o como servicio, se aplica, además de las normas locales, nacionales y regionales,⁷⁵⁵ el Derecho Internacional Económico. El agua como mercancía y como servicio está sometida a lo dispuesto, si existe, en el correspondiente Tratado de Libre Comercio y, en su defecto, o subsidiariamente, a las reglas del *Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles*⁷⁵⁶ (GATT, por sus siglas en inglés), si está caracterizada como mercancía; y a las del *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*⁷⁵⁷ (GATS, por sus siglas en inglés), si se trata de servicios, aunque en ellos no se determina de manera explícita si el agua está sujeta a los regímenes del comercio internacional, por lo que se ha hecho necesario aplicar criterios analíticos como el grado de intervención humana y la atribución de un precio para concretar si nos encontramos ante un bien o producto y, por tanto, susceptible de tráfico comercial.⁷⁵⁸

⁷⁵⁴ Para MANN: “First and foremost, it is clear that if water has entered into commerce and become a good or a product it is covered by NAFTA. This is so even, for example if it is sold through a water diversion project. Second, while the statement says that water in its natural state in lakes and rivers is not a good or product, this does not mean that rights to use or take the water may not be subject to NAFTA or other economic agreements. Third, the apparently categorical governmental view that trade law does not address water in its natural forms has since been pulled back from in other important official statements. The bilateral International Joint Commission, for example, stated that “The Commission’s initial analysis indicates that it would appear unlikely that water in its natural state (*e.g.*, in a lake, river, or aquifer) is included within the scope of any of these trade agreements since it is not a product or good, and indeed the NAFTA parties have issued a statement to this effect. When water is “captured” and enters into commerce, it may, however, attract obligations under GATT, the FTA, and NAFTA”. *Vid.* MANN, H.: “International Economic Law: Water for Money’s Sake?”, *I Seminario Latino-Americano de Políticas Publicas em Recursos Hidricos*, Brasilia, 22 september 2004. Texto disponible en Internet: <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/investment_water_economic_law.pdf> (última consulta: 02/02/2017).

⁷⁵⁵ Como ejemplo, en España, el *Real Decreto 1798/2010*, de 30 de diciembre (BOE N.º 16, del 19 de enero de 2011) regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano, en consonancia con el *Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios* (DOUE N.º 139, del 30 de abril de 2004). Asimismo, en el ámbito supranacional existen igualmente normas al respecto como, por ejemplo, la *Directiva 2009/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales* (DOUE n.º 164, del 26 de junio de 2009).

⁷⁵⁶ Texto del GATT disponible en la página Web de la OMC: <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm>.

⁷⁵⁷ Texto del GATS disponible en la página Web de la OMC: <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm>.

⁷⁵⁸ Ninguno de los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías de la OMC regula específicamente el comercio de los recursos naturales, entre los que se incluyen los recursos hídricos. Las negociaciones comerciales multilaterales desarrolladas entre las Partes Contratantes del GATT de 1947 durante la *Ronda Uruguay* concluyeron con la adopción el 15 de diciembre de 1993 del *Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales*

4.2.2. EL AGUA COMO MERCANCÍA

La consideración del agua dulce como mercancía y, por tanto, sometida a las reglas del GATT, resulta controvertida.⁷⁵⁹ Ya se ha analizado anteriormente que el agua en su estado natural, es decir, fluyendo a través de ríos, lagos, humedales, y acuíferos, al no tratarse de un producto, no tiene la consideración de mercancía, por lo que no es objeto de actividades comerciales, siéndole únicamente aplicable el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales.

Conforme a la definición establecida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su Sentencia de 10 de diciembre de 1968 sobre el *Asunto 7/68 Comisión de las Comunidades Europeas/Italia*, se entiende por “mercancías” los productos que pueden valorarse en dinero y que, como tales, pueden ser objeto de transacciones comerciales.⁷⁶⁰ Asimismo, el GATT dispone en su artículo XVII que “la palabra “mercancías” solo se aplica a los productos en el sentido que se da a esta palabra en la práctica comercial corriente y no debe interpretarse como aplicable a la compra o a la venta de servicios”. Por “producto” se entiende generalmente todo aquello que se produce como resultado de un proceso natural o bien mediante la intervención humana.

Por otra parte, para comprobar si estamos ante un producto, se suele utilizar como referencia el denominado *Sistema Armonizado de Designación y Codificación de*

multilaterales, que incluye, como *Anexo*, el *Acuerdo por el que se establece la OMC (Acuerdo OMC)*. En este Acuerdo, a su vez, aparecen como *Anexo 1* los acuerdos multilaterales, como *Anexo 2* el *Entendimiento para la solución de las diferencias*, como *Anexo 3* el *Mecanismo de revisión de las políticas comerciales* y como *Anexo 4* los acuerdos plurilaterales. Los acuerdos multilaterales, jurídicamente vinculante para todos los miembros de la OMC, comprenden el *Acuerdo general sobre comercio y aranceles* (GATT de 1994), el *Acuerdo general sobre el comercio de servicios* (GATS) y el *Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio* (TRIPS).

⁷⁵⁹ Para un análisis del estatuto del agua en el GATT, *Vid.* WALKER SMITH, B.: “Water as public good: The status of water under the General Agreement on Tariffs and Trade”, *Cardozo Journal of International and Comparative Law (JICL)*, Vol. 17, N.º 291, 2009, pp. 291-314; y TIGNINO, M. et YARED, D.: “La commercialisation et la privatisation de l’eau dans le cadre de l’Organization Mondiale du Commerce”, *Revue québécoise de droit international*, N.º 19 (2), 2006, pp. 159-195.

⁷⁶⁰ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, *Asunto 7/68 Comisión de las Comunidades Europeas/Italia*, *Sentencia de 10 de diciembre de 1968*, p. 237. En la Sentencia, el Tribunal definió el concepto de mercancías en el sentido del artículo 9 del Tratado, (posterior artículo 23 tras la modificación del Tratado efectuada en Niza, y actual artículo 28 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*) como los productos que pueden valorarse en dinero y que, como tales, pueden ser objeto de transacciones comerciales.

Mercancías,⁷⁶¹ generalmente designado como *Sistema Armonizado* (SA, o HS, por sus siglas en inglés), consistente en una clasificación de los productos elaborada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA, o WCO, por sus siglas en inglés) que los Estados Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC, o WTO, por sus siglas en inglés) emplean para fijar sus listas de tarifas.

Respecto al agua como producto, aparece recogida en el Capítulo 22, otorgando dicha categoría a las aguas, incluidas las aguas minerales naturales o artificiales y aguas gaseosas, con o sin adición de azúcar u otros edulcorantes o aromatizantes y demás bebidas no alcohólicas, excepto zumos vegetales y de frutas (figuran en el Capítulo 20), así como el hielo y la nieve.

De lo anterior se deduce que se aplican las normas del comercio internacional a la exportación/importación de agua embotellada en sus distintas variantes, gaseosas, refrescos y bebidas no alcohólicas, a lo que cabe añadir el hielo y la nieve. Al no reseñar ninguna especificación respecto al hielo y la nieve, su consideración como productos debe considerarse relacionada con su producción industrial, es decir, la fabricación y posterior exportación de cubitos, barras de hielo y nieve para su consumo doméstico e industrial, toda vez que los glaciares y campos de hielo existentes, al tratarse de agua en su estado natural, deben considerarse pertenecientes a la misma categoría que los cursos de agua, es decir, no serían productos y, por tanto, al no tener la consideración de mercancía, quedarían excluidos del comercio internacional.

Dado que el Capítulo 22 se refiere exclusivamente a las bebidas, en principio el agua solamente tendrá la consideración de producto cuando esté destinada al consumo de las personas, por lo que las transferencias de agua destinadas a fines agrícolas o industriales no tendrían la consideración de producto al no estar incluidas en el *Sistema Armonizado*.

El concepto de producto incluye, como ya se ha expuesto anteriormente, el cumplimiento de dos criterios: un cierto grado de intervención humana y la atribución de un precio. Conforme a dichos criterios, para que un bien sea considerado como producto

⁷⁶¹ Vid. WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. *HS Nomenclature 2017 edition*: <<http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>>.

es necesario que sea transformado por la intervención humana y se le asigne un precio.⁷⁶² El agua embotellada comprende ambos criterios: los procesos de extracción, tratamiento y embotellado transforman el agua en una mercancía por la que el consumidor paga un precio. Si aplicamos estos mismos criterios a los zumos vegetales y de frutas, a las bebidas no alcohólicas y al hielo y nieve producidos industrialmente, nos encontramos con que todos ellos alcanzan la categoría de producto y, por tanto, son susceptibles de tráfico comercial, razón por la cual aparecen recogidos todos ellos como producto en los Capítulos 20 y 22 del *Sistema Armonizado*.

Respecto a otros usos del agua, en el caso de las transferencias de recursos hídricos con un objeto específico, aunque se asigne un precio, es más difícil demostrar que se realiza una transformación del agua por la intervención humana, por lo que no se cumplirían los dos criterios que categorizan al agua como producto y, en consonancia, el tratamiento del agua sería como recurso natural y no como producto mercantil.⁷⁶³ Si se trata de transferencias de agua a gran escala, normalmente a través de canales o tuberías, estaríamos ante una categorización del agua como recurso natural cuya gestión no puede ser objeto de las normas del comercio internacional, pues si estas aguas quedasen sometidas a las normas del GATT, nos encontraríamos con una importante limitación en la gestión de un recurso natural esencial como es el caso del agua.

Cuando se trata de transferencias de agua a granel en cantidades importantes, aunque no a gran escala, realizadas por medio de canales o tuberías, o transportadas en camiones, contenedores o buques cisterna, como se están efectuando, por ejemplo, entre Malasia y Singapur, Lesoto y África del Sur, Estados Unidos y Canadá, Turquía y Chipre,⁷⁶⁴ donde pueden intervenir actores estatales y no estatales, la categorización del agua como recurso natural o como mercancía no está tan clara, determinándose en cada caso concreto si es aplicable el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales o el Derecho Internacional Económico cuando únicamente intervienen los Estados. Si en las transferencias de agua participan actores privados extranjeros, no cabe la más mínima

⁷⁶² COSSI, M.: "Water services and the GATS – Selected Legal Issues", en BROWN WEISS, E.; BOISSON DE CHAZOURNES, L. and BERNASCONI-OSTERWALDER, N. (Eds.): *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 7.

⁷⁶³ BROWN WEISS, E.: "Water Transfers and International Trade Law", *op. cit.*, pp. 61-89.

⁷⁶⁴ MARTIN-NAGLE, R.: "Bulk Waters Transfers", *World Water Congress, 28 May 2015*. Disponible en Internet: <http://www.iwra.org/congress/resource/1645_Eckstein_PS154001_Kilsyth_Thurs.pdf> (última consulta: 04/02/2017).

duda de que el agua es categorizada como mercancía, por lo que nos encontramos ante una compraventa sometida a las normas del comercio internacional.

Como ya se ha expresado anteriormente, si existe un Tratado de Libre Comercio, se aplicarán las normas contenidas en el mismo y, en su defecto, o subsidiariamente, las normas aplicadas por la OMC entre sus Estados Miembros respecto al comercio internacional de mercancías, que son las contenidas en el GATT, a las que nos referiremos a continuación.

Si las transferencias de agua a granel no realizadas a gran escala tuvieran la consideración de mercancías, una de las consecuencias más importantes sería la de que un Estado miembro de la OMC que adopte medidas para prohibir o restringir su propia exportación de agua con la finalidad de proteger los recursos hídricos propios, podría estar incumpliendo las obligaciones emanadas del GATT. Este instrumento tiene por objeto reducir las barreras arancelarias y las restricciones cuantitativas al comercio, así como eliminar toda medida nacional que pueda suponer una discriminación de los productos importados respecto a los productos nacionales.⁷⁶⁵

En concreto, el artículo XI rechaza en su primer apartado el establecimiento de prohibiciones y restricciones distintas de los derechos de aduana y similares a las exportaciones e importaciones de un producto tales como contingentes, licencias de importación o de exportación u otras medidas, lo que supone que los exportadores e importadores no reciban el mismo trato. No obstante, el siguiente apartado matiza este precepto, que no se aplicará cuando dichas prohibiciones o restricciones a la exportación se apliquen temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la Parte contratante exportadora, lo que es plenamente aplicable al mercado del agua. Así, este artículo, en lo referente a la gestión del agua, permite a los Estados exportadores de agua establecer prohibiciones o restricciones sobre las transferencias de agua a granel alegando una escasez grave de agua en el país ocasionada por una pertinaz sequía, por desastres naturales, por contaminación del agua causada por un accidente industrial o por otras causas.

⁷⁶⁵ Para un análisis en detalle de la naturaleza del agua en el GATT, *Vid.* WALKER SMITH, B.: "Water as a public good: The status of water under General Agreement on Tariffs and Trade", *Cardozo Journal of International and Comparative Law (JICL)*, Vol. 17, N.º 291, 2009.

Por otra parte, según el artículo XIII, ningún Estado Miembro podrá imponer prohibiciones o restricciones a las importaciones de productos originarios del territorio de otro Estado Miembro o a las exportaciones de productos destinados al territorio de otro a menos que se imponga una prohibición o restricción semejante a la importación/exportación de productos similares originarios o destinados a cualquier tercer país. Esta obligación de no discriminación será válida, por ejemplo, cuando un Estado Miembro imponga temporalmente una prohibición o restricción de las exportaciones para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales, como se acaba de tratar en el párrafo anterior.

Por último, el artículo XX, de excepciones generales, permite a los Estados Partes adoptar las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales, o para preservar los vegetales, siempre que no supongan una discriminación arbitraria o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones o bien una restricción encubierta al comercio internacional,⁷⁶⁶ así como las relativas a la conservación de los recursos naturales agotables a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales.⁷⁶⁷ Aunque este artículo estaba inicialmente previsto para la conservación de los recursos fósiles en situación de escasez, su ámbito de aplicación se ha extendido a las medidas de protección de bienes comunes como, por ejemplo, las de reducción del efecto invernadero, la protección de la capa de ozono y la garantía del suministro de agua potable.⁷⁶⁸

Las excepciones generales contenidas en este artículo son un elemento esencial para lograr un adecuado equilibrio entre el libre comercio y otras políticas como la protección de los recursos naturales.⁷⁶⁹ Así, un Estado Parte puede adoptar medidas para restringir sus exportaciones de agua alegando la protección de la salud humana y la

⁷⁶⁶ Apartado b) del artículo XX.

⁷⁶⁷ Apartado g) del artículo XX.

⁷⁶⁸ BLÁZQUEZ NAVARRO, I.: “La regulación del comercio internacional de los recursos naturales: reflexiones a la luz de la teoría de los bienes públicos globales”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2010, p. 471. Disponible en Internet: <http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2010/2010_8.pdf> (última consulta: 04/02/2017).

⁷⁶⁹ *Ibidem.*, p. 467.

preservación de la biodiversidad a través de la protección de los ecosistemas de los recursos hídricos, siempre y cuando vayan acompañadas de restricciones nacionales.

En resumen, las normas del GATT aplicadas al agua contemplada como producto en el *Sistema Armonizado*, es decir, el agua embotellada, refrescos, zumos, hielo y nieve, añaden seguridad jurídica a su comercialización en el mercado internacional. Sin embargo, el sometimiento de las transferencias del agua a granel a dichas normas puede suponer una importante limitación de la capacidad de los Estados para proteger sus ecosistemas y gestionar a largo plazo sus recursos hídricos.

4.2.3. LA CONSIDERACIÓN DEL AGUA COMO SERVICIO

El comercio de servicios en la OMC está regulado por el *Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)*, negociado en la *Ronda Uruguay* y vigente desde enero de 1995, cuyo objetivo principal lo constituye el fomento de la transparencia y la liberalización progresiva del comercio internacional de servicios entre los Estados Miembros de la OMC. No obstante, si existe un Tratado de Libre Comercio bilateral o multilateral que contemple el comercio de servicios, estos se regirán por las normas contenidas en el mismo y, de manera subsidiaria, por las contenidas en el GATS.

El aspecto más singular del GATS está representado por los compromisos específicos efectuados por los Estados, entendidos como garantías que estos ofrecen a los proveedores extranjeros de servicios.⁷⁷⁰ Los Estados elaboran su *Lista de Compromisos Específicos* sobre la base de una *Lista de Clasificación de los Servicios* efectuada por la OMC basada en la *Clasificación Central Provisional del Producto (CPC Provisional)* establecida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, muy similar al *Sistema Armonizado* del GATT.

Tanto en la *Lista de Clasificación de los Servicios* de la OMC como en la *CPC Provisional* del ECOSOC no existe una categoría específica para los servicios relacionados con el agua, aunque la *CPC Provisional* contiene varias actividades relacionadas con la misma como, por ejemplo, las relacionadas con el vapor y agua caliente (173), hielo y nieve (174), agua natural (180), agua mineral embotellada (244), distribución de agua (692), servicios de distribución de agua (863) y recogida, tratamiento

⁷⁷⁰ Artículos XVI, XVII, XVIII y XX.

y eliminación de aguas residuales (941).⁷⁷¹ Como resulta lógico, son los Estados Miembros quienes eligen y definen las áreas donde desean emprender compromisos específicos.

Cuando los Estados no efectúen compromisos específicos se aplicarán las obligaciones generales contenidas en el GATS, lo que incluye el trato de nación más favorecida y la obligación de transparencia.⁷⁷²

Asimismo, de manera similar al artículo XX del GATT, el artículo XIV del GATS contiene las excepciones generales por las que un Miembro puede derogar sus compromisos específicos, por ejemplo, para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o de los vegetales.⁷⁷³

Como ya se expuso al principio, el objetivo principal del GATS lo constituye la liberalización progresiva del comercio internacional de servicios. Dicha liberalización puede llevar a la privatización de servicios, entre otros, los considerados esenciales como en el caso del abastecimiento de agua, lo que es objeto de un amplio debate en el seno de la OMC.⁷⁷⁴

El GATS no efectúa ninguna mención al término “privatización”, ni su artículo XXVIII (definiciones) determina si el proveedor de servicios debe ser público o privado, tan solo relata que es “toda persona que suministre un servicio”, al igual que define al “proveedor monopolista de un servicio” como “toda persona, pública o privada que, en el mercado correspondiente del territorio de un Miembro, esté autorizada o establecida de hecho o de derecho por ese Miembro como único proveedor de ese servicio”. Es decir, el

⁷⁷¹ NACIONES UNIDAS. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES: <<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc13/BG-CPC-Version21.pdf>> (última consulta: 08/02/2017).

⁷⁷² Conforme al artículo II (trato de la nación más favorecida), cada Miembro deberá otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, de manera inmediata e incondicional, un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país, por lo que si un Estado decide abrir su sector de abastecimiento de agua a la competencia extranjera, deberá tratar a los proveedores extranjeros en pie de igualdad. A su vez, el artículo III (transparencia) estipula que cada Miembro deberá publicar, a más tardar en la fecha de su entrada en vigor, excepto en situaciones de emergencia, tanto las medidas pertinentes de aplicación general que se refieran al GATS o afecten a su funcionamiento como los acuerdos internacionales que se refieran o afecten al comercio de servicios y de los que sea signatario un Miembro, y cuando no sea factible dicha publicación, esta se pondrá a disposición del público de otra manera.

⁷⁷³ Apartado *b*) del artículo XIV.

⁷⁷⁴ Para un análisis del agua como servicio, *Vid.* TIGNINO, M. et YARED, D.: “La commercialisation et la privatisation de l’eau dans le cadre de l’Organisation Mondiale du Commerce”, *Revue québécoise de droit international*, N.º 19 (2), 2006, pp. 159-195.

GATS no impone la privatización de ningún servicio, manteniendo la libertad de decisión de los Estados Miembros de la OMC sobre el modelo de servicio a adoptar entre las siguientes opciones: *i)* mantener el servicio como un monopolio, ya sea público o privado; *ii)* abrir el servicio a los proveedores competidores, aunque restringiendo el acceso a las empresas nacionales; *iii)* abrir el servicio a los proveedores nacionales y extranjeros, pero sin que se establezcan compromisos del GATS al respecto; y *iv)* asumir compromisos del GATS que abarquen el derecho de las empresas extranjeras a proporcionar el servicio, además de los proveedores nacionales.

Hasta finales de 2017, ningún Miembro ha aceptado compromisos del GATS sobre el abastecimiento de agua, toda vez que el mismo ha sido tradicionalmente concebido como un servicio público competencia del Estado, siendo impensable que un gobierno renuncie a su regulación y, por tanto, a ejecutar políticas a favor del interés general o de garantizar derechos como el derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento.

El artículo I, en su apartado 3, determina que el término “servicios” comprende “todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales”, entendiéndose por tales “todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios”. Ha de tenerse presente que “servicio público” no es lo mismo que “facultad gubernamental” pues estos conceptos poseen significados diferentes en función de la modalidad utilizada por los Estados para proveer un servicio.

En el caso del servicio de abastecimiento de agua, la determinación de si estamos ante un monopolio público o bien se trata de una facultad gubernamental supone que, en el caso de ser considerado un monopolio, ya sea público o privado, trae como consecuencia la aplicación del GATS; y si se entiende como un servicio suministrado en el ejercicio de una facultad gubernamental, no se aplicará el GATS. Cuando se trate de contrataciones públicas entre un Estado y empresas privadas, conforme al artículo XIII, no se aplicarán las obligaciones correspondientes al trato de nación más favorecida, de acceso a los mercados y de trato nacional a las leyes, reglamentos o prescripciones que rijan la contratación por organismos gubernamentales de servicios destinados a fines oficiales y no a la reventa comercial o a su utilización en el suministro de servicios para la venta comercial.

4.2.4. LA PRIVATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL AGUA

Los recursos hídricos, al ser esenciales para la vida de los seres que habitan este planeta, son, por tanto, peculiares, tratándose al mismo tiempo de bienes económicos, sociales, culturales y medioambientales que deben ser gestionados acorde a dicha característica. No obstante, la gestión del agua suele complicarse a causa de las tensiones derivadas de los posibles enfrentamientos entre los regímenes que, por un lado, favorecen la liberalización del comercio y la privatización de los servicios y, por otro lado, los de carácter nacional e internacional que rigen los recursos hídricos, la protección del medio ambiente y los derechos humanos,⁷⁷⁵ en concreto, el derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento, sobre el que los Estados tienen la obligación de garantizar su sostenibilidad para las generaciones presentes y futuras, tal y como establece la *Observación General N.º 15* en el párrafo 35: “...Los acuerdos de liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad de un país de garantizar el pleno ejercicio del derecho al agua”.

La liberalización del comercio internacional de servicios preconizada por el GATS ha sido favorecida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes normalmente imponen como condición necesaria para otorgar créditos a los países, en especial los que se encuentran en desarrollo, la liberalización y privatización de los sectores de actividad para los que se solicitan los créditos, dando prioridad a la inversión privada. Para estas instituciones internacionales, al igual que ocurre con las empresas transnacionales, el agua es un bien económico y, por tanto, susceptible de comercio, que puede ser vendido, comprado o intercambiado.

La gestión de los recursos hídricos, como servicio público que es,⁷⁷⁶ la realiza directamente la Administración Pública, normalmente a nivel de Municipio o de Gobierno infraestatal, efectuándose bien por la propia Administración, bien mediante la

⁷⁷⁵ Tanto el GATT como el GATS, los Tratados del Derecho Internacional de los Cursos de Agua Internacionales, los Tratados Medioambientales y los Tratados de Derechos Humanos, se encuentran todos ellos en el mismo nivel de igualdad de cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los mismos, sin que exista relación alguna de prevalencia entre ellos.

⁷⁷⁶ Todo Estado de Derecho tiene la obligación de dispensar servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter general, entre las que se encuentran las relacionadas con los recursos hídricos. Un servicio público es aquel que aspira a poner al alcance de todo individuo, al menor coste posible y en condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de funciones satisfactorias para cualquier necesidad de carácter general. *Vid.* TAMAMES GÓMEZ, R. y AURÍN LOPERA, R.: *Gobernanza y gestión del agua: modelos público y privado*, Profit editorial, Barcelona, 2015, p. 115.

creación de entidades de Derecho público destinadas a dicho fin, o bien a través de una sociedad de Derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública.

A comienzos de la década de 1990 se inició una pérdida de credibilidad en las instituciones públicas a consecuencia de su incapacidad para satisfacer con la adecuada calidad necesidades esenciales de la población, en especial la del abastecimiento de agua potable y el saneamiento, normalmente, como resultado de una gestión obsoleta e ineficiente, del intervencionismo político y de unos recursos financieros y humanos manifiestamente escasos.⁷⁷⁷ Para hacer frente a esta situación se realizaron importantes reformas en el contexto del neoliberalismo imperante orientadas a reducir la actuación del Estado en el ámbito empresarial y de prestación de servicios, generalmente acompañadas de procesos de privatización y liberalización de los mercados y del comercio en distintos países de África, Asia y América Latina.⁷⁷⁸

El argumento esgrimido por la corriente neoliberal fue que las empresas públicas son por naturaleza ineficientes, al contrario que el sector privado, careciendo el sector público de la necesaria capacidad financiera para realizar las inversiones requeridas para la expansión y el mantenimiento de la infraestructura, por lo que la solución a este problema pasa por la privatización, reemplazando las empresas al Estado en esa función, con la consiguiente reducción del déficit público y el fin del subsidio de estos servicios por parte del Estado. Además, también se aducía que la privatización sería el mejor método para extender los servicios de abastecimiento de agua potable y de saneamiento a la población carente de los mismos, en especial la población rural que no dispone de los

⁷⁷⁷ SOLANES, M. y JOURAVLEV, A.: “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N.º 101*, Santiago de Chile, 2005, p. 15

⁷⁷⁸ Así, en América Latina proliferaron en la década de 1990 los contratos de asociaciones público-privadas (APP, o PPP, por sus siglas en inglés), definidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como “un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño” (FRIGERIO, G. y GÓMEZ KORT, M.: “Asociaciones Público-Privadas en el Sector de Agua y Saneamiento en América Latina”, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, División de Agua y Saneamiento, *Nota Técnica N.º IDB-TN-1337*, p. 7, 2018. Disponible en Internet: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/8728>>; última consulta: 15/07/2018). Los contratos de APP combinan las capacidades y los recursos de los sectores público y privado de manera que se comparten los riesgos y las responsabilidades, traducándose en una herramienta sumamente eficaz para fomentar la inversión y el proceso de desarrollo económico, integrando a las entidades públicas, las empresas y los organismos multilaterales de crédito. De manera específica, las APP en el sector de agua y saneamiento permiten avanzar hacia el objetivo de garantizar el acceso universal de servicios de agua y saneamiento adecuados. Tras un decaimiento de los contratos de APP al finalizar el milenio, han vuelto a adquirir nueva fuerza en la actual década.

suficientes recursos económicos, las comunidades indígenas y los habitantes de los asentamientos informales y marginales de las zonas periurbanas de las grandes urbes, coadyuvando así a la reducción de la desigualdad social.

El término “privatización”, referido a los recursos hídricos, no está exento de controversia, toda vez que los partidarios de esta se refieren a la participación del sector privado en la gestión de los mismos. Por el contrario, una parte de quienes se oponen a ella consideran la privatización del agua como transferencia de activos, mientras que el resto emplean dicho término de manera generalista y, por tanto, caben en la misma las nociones de comercialización, corporativización, liberalización, desregulación, transferencia de activos y participación del sector privado.⁷⁷⁹

La privatización en el sector de los recursos hídricos implica la transferencia total o parcial de los activos y/o de la gestión y operaciones desde los sistemas públicos a los operadores privados, existiendo varias formas de privatizar el agua, entre otras, las que van desde la transferencia de la responsabilidad de operar un sistema de abastecimiento de agua y de saneamiento, o de tratamiento de aguas residuales, hasta una transferencia más completa de responsabilidades de propiedad y operación de dichos sistemas e, incluso, la venta de derechos de agua de propiedad pública a empresas privadas.⁷⁸⁰

⁷⁷⁹ BAKKER, K.: “Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux: tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement”, *Espaces et sociétés*, N.º 139, 2009, pp. 91-105; en concreto, p. 91.

⁷⁸⁰ GLEICK, P.; WOLFF, G.; CHALECKI, E. and REYES, R.: *The New Economy of Water: Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water*, *op. cit.*, p.3. En los mercados de agua, el recurso hídrico se asigna a un precio determinado mediante el libre intercambio de algún tipo de título de propiedad (derecho, permiso, concesión, autorización, etc.) para usarla, siendo las interacciones entre los compradores y vendedores de estos títulos las que constituyen el mercado de agua (DONOSO, G.; JOURAVLEV, A.; PEÑA, H. y ZEGARRA, E.: “Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 80, Santiago de Chile, 2004, p. 9). Existen varias modalidades de transferencias de derechos de agua: *i) Compraventa*: consiste en la transferencia con carácter permanente del título, que incluye todos los beneficios, costes, riesgos y obligaciones vinculados con el derecho, y suele ser la respuesta a las variaciones de largo plazo en las condiciones de demanda y oferta que incrementan el valor marginal del agua en algunos usos y lo disminuyen en otros, por lo que es la estructura de mercado preferida cuando el objetivo es satisfacer cambios de demanda permanentes. Las ventas son comunes en las transferencias intersectoriales, en que la agricultura de riego es el vendedor dominante y los usuarios urbanos los principales compradores; *ii) Contrato de arrendamiento*: Supone la venta del recurso, pero no de los derechos, siendo la respuesta de mercado preferida a las variaciones de corto plazo de las condiciones de la oferta y demanda desde la consideración de que estas operaciones constituyen un mercado del agua para entrega inmediata; y *iii) Contrato de opción*: conocidos también como mercados del agua contingentes o interrumpibles, son un acuerdo de largo plazo para arrendar, y a veces vender, un derecho de agua cuando ocurre una determinada contingencia, casi siempre una sequía, y suelen emplearse para transferir agua de

En los casos de privatización de la gestión del agua, la misma pasa a ser efectuada por operadores privados, generalmente, a través de un contrato de gestión de servicios públicos, consistente en que una Administración Pública encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como de su propia competencia por dicha Administración, siempre y cuando ese servicio público tenga un contenido económico que lo haga susceptible de explotación por empresarios particulares. Normalmente, suele adoptar alguna de las siguientes modalidades: i) *Concesión*, por la que el empresario gestiona el servicio a su propio riesgo y ventura; ii) *Gestión interesada*, en cuya virtud la Administración y el empresario participan en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato; y iii) *Sociedad de economía mixta*, en la que participa la Administración, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.⁷⁸¹

La privatización de la gestión del agua,⁷⁸² al repercutir sobre el usuario todos los costes derivados de la captación, tratamiento y distribución del agua potable, así como

la agricultura de riego a los usuarios no agrícolas durante los períodos de estiaje (), CEPAL, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N.º 6, 1998, pp. 16-18).

⁷⁸¹ Vid. TAMAMES GÓMEZ, R. y AURÍN LOPERA, R.: *Gobernanza y gestión del agua: modelos público y privado*, op. cit., pp. 119-125.

⁷⁸² Para un análisis sobre la participación del sector privado en la gestión de los servicios hídricos, Vid. BAKKER, K.: "Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux: tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement", *ERES "Espaces et Sociétés"*, N.º 139, 2009, pp. 91-105; BOAG, G. and McDONALD, D. A.: "A Critical Review of Public-Public Partnerships in Water Services", *Water Alternatives*, Vol. 10 (1), 2010; BUDDS, J. and MCGRANAHAN, N.: "Are the Debates on Water Privatization Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America", *Environment and Urbanization* 2, N.º 1, 2003, pp. 87-113; CASTRO, J. E.: "Neoliberal Water and Sanitation Policies as a Failed Development Strategy: Lessons from Developing Countries", *Progress in Development Studies*, N.º 8 (1), 2008, pp. 63-83; CLARKE, G. R. G.; KOSEC, K. and WALLSTEN, S.: "Has Private Participation in Water and Sewerage Improved Coverage?. Empirical Evidence from Latin America", THE WORLD BANK. *World Bank Policy Research Working Paper*, N.º 3445, Washington D. C., 2004; CONCA, K.: *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, MIT Press, Boston, 2006; DAVIS, J.: "Private Sector Participation in the Water and Sanitation Sector", *Annual Review of Environment and Resources*, N.º 30, 2005, pp. 145-183; FRANCEYS, R.: "GATS, "Privatisation" and Institutional Development for Urban Water Provision: Future postponed", *Progress in Development Studies*, N.º 8 (1), 2008, pp. 45-58; FRANCEYS, R. and GERLACH, E.: *Regulating Water and Sanitation for the Poor – Economic Regulation for Public and Private Partnerships*, Earthscan, London, 2008; GLEICK, P.; WOLFF, G.; CHALECKI, E. and REYES, R.: *The New Economy of Water: Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, Oakland, California, 2002; LOBINA, E. and HALL, D.: "The Comparative Advantage of the Public Sector in the Development of Urban Water Supply", *Progress in Development Studies*, N.º 8 (1), 2008, pp. 85-101; OECD. *Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing*, Paris, 2009; PRASAD, N.: "Privatization results: Private Sector Participation in Water Services after 15 Years", *Development Policy Review*, N.º 24 (6), 2006, pp. 669-692; SHIRLEY, M.: *Thirsting for Efficiency: The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Elsevier, London, 2006; y WOLFF, G. and HALLSTEIN, E.: *Beyond Privatization: Restructuring Water Systems to Improve Performance*, Pacific Institute, Oakland (California), 2005.

del tratamiento de aguas residuales,⁷⁸³ a los que ha de añadirse el lógico margen de beneficios a obtener por la empresa privada que ha obtenido la concesión o licencia de explotación, supone un importante aumento de las tarifas del agua, en muchas ocasiones difícilmente asumible para las clases más desfavorecidas, lo que ha provocado un sinnúmero de conflictos.

Los partidarios de la privatización de la gestión del servicio de abastecimiento de agua y del saneamiento sostienen que el precio del agua debe incorporar todos los costes, fomentando así el ahorro y un uso más eficiente del agua, a la vez que el sector privado garantizaría la transparencia y rentabilidad, a lo que cabe unir una mayor capacidad de innovación.⁷⁸⁴ Por contra, sus detractores argumentan que el aumento de tarifas perjudica a la población más desfavorecida y marginal, con lo que las empresas adjudicatarias de la concesión o licencia de explotación del servicio volcarían el mayor esfuerzo en las zonas en las que se obtienen mayores beneficios, es decir, las áreas urbanas más favorecidas, en detrimento de las zonas rurales y las áreas urbanas y periurbanas donde se asientan grupos de población marginales.⁷⁸⁵

Tras una década de privatización de los recursos hídricos plasmada en reformas legales, en especial en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Uruguay, se suscitaron amplios debates en países como Ecuador, Paraguay y también Bolivia, donde se desató en Cochabamba la “Guerra del Agua” a raíz de la concesión del servicio de agua potable a una compañía multinacional con el resultado de un importante incremento de las tarifas.⁷⁸⁶ En ciudades de otros países como en Buenos Aires, Manila y Yakarta, los

⁷⁸³ La factura del agua debería incluir todos los costes derivados del ciclo del agua, es decir, los que van desde su captación en ríos, embalses y acuíferos, pasando por la potabilización, el control sanitario y la distribución, hasta que llega a los hogares y, posteriormente, tras su utilización, es depurada y devuelta al medio natural o se reutiliza para otros fines. Generalmente, se define y aplica un precio para cada etapa del ciclo del agua, por lo que, para el abastecimiento domiciliario se adjudica la tarifa de suministro urbano, cuya finalidad debe ser recuperar los costes por los servicios de captación y embalse, potabilización y distribución del agua a través de las redes de distribución; la parte de recolección de las aguas residuales suele financiarse parcialmente mediante tasas de alcantarillado que aprueban los municipios, mientras que otros muchos municipios han optado por soportar el coste del servicio desde sus propios presupuestos municipales; y por último, la etapa de depuración se financia normalmente a través de tarifas. *Vid.* TAMAMES GÓMEZ, R. y AURÍN LOPERA, R.: *Gobernanza y gestión del agua: modelos público y privado*, *op. cit.*, pp. 78-80.

⁷⁸⁴ MOVILLA PATEIRO, L.: *El derecho internacional del agua: los acuíferos transfronterizos*, Bosch editor, Vallirana (Barcelona), 2014, p. 157.

⁷⁸⁵ *Ibidem.*

⁷⁸⁶ En 1997, el Banco Mundial impuso la privatización del sistema de agua en El Alto-La Paz y en la ciudad de Cochabamba como condición de la ayuda financiera. Dos años después, una licitación reservada con un solo proponente apañó la entrega del agua de Cochabamba a la compañía Aguas del Tunari, subsidiaria de la corporación transnacional Bechtel. Aguas del Tunari no tardó en elevar

resultados fueron igualmente insatisfactorios,⁷⁸⁷ siendo Chile el país donde la privatización del agua ha tenido un mayor éxito.⁷⁸⁸ A partir de las experiencias de privatización, la legislación de varios países, en especial en América Latina, prohibió la privatización del agua y de la gestión de los servicios relacionados con ella,⁷⁸⁹ recogiendo

las tarifas de agua en enero de 2000 hasta el 200 %, provocando una movilización popular en la ciudad, apoyada por los regantes y otros usuarios del campo, que se conoce con el nombre de guerra del agua. La firme resistencia popular consiguió expulsar de Bolivia a la corporación transnacional. Vid. DAROCA OLLER, S.: “La guerra del agua: protesta y acción social en Cochabamba”, PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), *Cuadernos de Trabajo*, 2002, pp. 7-14. Disponible en Internet: <http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/nacional/INDH2002/documentos/guerragua2002.pdf> (última consulta: 08/02/2017).

⁷⁸⁷ En el caso de Yakarta (Indonesia), la privatización de los servicios del agua comenzó en 1998. Sin embargo, transcurridos 15 años, los servicios del agua quedaban lejos de ser satisfactorios al ser la cobertura de servicios menor que la pactada y cuadruplicarse la tarifa del agua desde la privatización. El 24 de marzo de 2015 el Tribunal del Distrito Central de Yakarta anuló los contratos de privatización del agua alegando negligencia en el cumplimiento del derecho humano al agua para los residentes de Yakarta. Dicha Sentencia concuerda con la Sentencia del Tribunal Constitucional de Indonesia de 20 de febrero de 2015, que anuló la *Ley N° 7/2004 sobre Recursos Hídricos* aprobada por el gobierno de Indonesia, presionado por el Banco Mundial. La Sentencia estableció que los recursos hídricos deben ser controlados y asignados para el beneficio público, por lo que las empresas privadas no pueden monopolizar los derechos sobre recursos hídricos, y solamente puede vender un volumen limitado de agua. Vid. INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS: <<http://www.world-psi.org/es/el-tribunal-de-yakarta-cancela-la-mayor-privatizacion-del-agua-del-mundo-tras-un-fracaso-de-18-anos>>, y MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE INDONESIA): <<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/>> (última consulta: 08/02/2017).

⁷⁸⁸ Los recursos hídricos son bienes que pueden ser tanto de dominio público como privativos, habiéndose ya expuesto en el Capítulo 1 la uniformidad jurídica que las aguas tenían en la legislación inicial de los países latinoamericanos recién independizados desde su consideración de bienes de dominio público, por lo que el reconocimiento de derechos privados sobre el agua era muy limitado. Desde dicha posición inicial, las legislaciones hídricas en América Latina han evolucionado de manera heterogénea, conforme a las propias especificidades de cada país, dándose el caso, mayoritario, de la consideración de los recursos hídricos como bienes de dominio público, aunque persiste el régimen mixto de coexistencia de aguas públicas y privadas, tal y como ocurre en Argentina e, incluso, en Chile el régimen de los recursos hídricos es privatista, toda vez que fomenta la propiedad privada sobre el derecho de aprovechamiento de las aguas. Dicho régimen privatista está previsto en la *Constitución Política de Chile de 1980*, en el artículo 19, apdo. 24: “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”, así como en el *Código de Aguas de 1981*, en el artículo 5: “Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente código”, y el artículo 6: “El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas, con los requisitos y en conformidad a las reglas que prescribe este código. El derecho de aprovechamiento sobre las aguas es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de él en conformidad a la ley”. Es decir, aunque las aguas son bienes nacionales de uso público, se concede a los particulares el derecho de aprovechamiento sobre las mismas, el cual es un bien jurídico definido como un derecho real cuyo titular puede usar y gozar del mismo, como cualquier otro bien susceptible de apropiación privada, y ser libremente transferido.

⁷⁸⁹ Como ejemplo, la vigente Constitución de Ecuador, de 2008, dispone en su artículo 318 que “El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias... El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal

el principio según el cual la propiedad de los recursos hídricos corresponde a la Nación, como en el caso de Bolivia, cuya Constitución prohíbe en el artículo 373 su privatización,⁷⁹⁰ al igual que ocurre en Ecuador,⁷⁹¹ Nicaragua⁷⁹² y Perú.⁷⁹³

4.3. El agua en los tratados bilaterales de inversión

4.3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Como se acaba de exponer, el agua posee una dimensión económica, siendo factible que en el desarrollo de actividades que requieren importantes inversiones de recursos financieros, como es el caso de las relacionadas con los recursos hídricos (por ejemplo, la construcción de un embalse, de un canal, de una central hidroeléctrica, o las concesiones de abastecimiento doméstico de agua y saneamiento cuando dicho sector haya sido privatizado), puedan participar personas físicas y jurídicas extranjeras, constituyendo una práctica habitual en los países en vías de desarrollo.

La atracción de inversiones extranjeras constituye un instrumento clave para el desarrollo económico y la lucha contra la pobreza en los países menos desarrollados.⁷⁹⁴ Generalmente, toda inversión extranjera implica inversiones sustanciales al comienzo de

ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley”.

⁷⁹⁰ La *Constitución Política del Estado* fue promulgada el 7 de febrero de 2009 (Gaceta N° NCPE, del 7 de febrero de 2009).

⁷⁹¹ Artículo 318 de la *Constitución del Ecuador de 2008* (Registro Oficial N° 449, del 20 de octubre de 2008).

⁷⁹² Artículo 4 de la *Ley N° 620: Ley General de Aguas Nacionales*, aprobada el 15 de mayo de 2007 (Gaceta N° 169, del 4 de septiembre de 2007).

⁷⁹³ Artículo 2 de la *Ley de Recursos Hídricos de 2014* (Diario Oficial El Peruano N° 10.562, del 31 de marzo de 2009).

⁷⁹⁴ En la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, celebrada en Monterrey (México), del 18 al 22 de marzo de 2002, se aprobó el documento denominado “Consenso de Monterrey” donde, entre las principales medidas recomendadas respecto a la movilización de recursos internacionales para el desarrollo, el punto 20 establece lo siguiente: “Las corrientes internacionales de capitales privados, en particular las de inversiones extranjeras directas, así como la estabilidad financiera internacional, constituyen un complemento fundamental de las actividades nacionales e internacionales de desarrollo. Las inversiones extranjeras directas contribuyen a financiar el crecimiento económico sostenido a largo plazo. Son particularmente importantes por las posibilidades que ofrecen de transferir conocimientos y tecnologías, crear puestos de trabajo, aumentar la productividad general, estimular la competitividad y el espíritu de empresa y, en última instancia, erradicar la pobreza mediante el fomento del desarrollo y el crecimiento económico. Por lo tanto, un gran desafío es crear las condiciones internas e internacionales necesarias para facilitar las corrientes de inversiones directas —que contribuyan al logro de los objetivos prioritarios de desarrollo de los países— hacia los países en desarrollo, en particular de África, así como a los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países con economías en transición”. *Vid.* NACIONES UNIDAS. *Doc. A/CONF.198/3*.

un proyecto de inversión, recuperándose la inversión y obteniendo beneficios una vez transcurrido un elevado plazo de tiempo, normalmente, 30 años o más.⁷⁹⁵

El inversor, como cualquiera que se dedique al comercio internacional, asume los riesgos propios de la actividad económica o riesgos del mercado, tales como los inherentes a los cambios que puedan producirse en el mercado, la aparición de nuevos competidores y las modificaciones de los precios. Además, y ello constituye la principal característica del inversor extranjero, está sometido a riesgos de carácter político, ajenos al mercado, por actos potestativos del Estado receptor que afectan directamente a las inversiones, como las expropiaciones directas e indirectas y la nacionalización de sus propiedades, las alteraciones estatales en el marco regulatorio o en el tipo de cambios, los cambios en la regulación laboral o en la medioambiental, el control de precios, y las limitaciones a las transferencias monetarias, entre otros. A ello cabe añadir una mayor dificultad para demandar al Estado receptor en comparación con cualquier otra persona física o jurídica, al igual que se produce un incremento de los costes de transacción de resolución de conflictos, lo que incide en una necesaria protección específica del Estado sobre sus nacionales inversores en otros países.

Cuando se trata de desarrollar o promover la inversión extranjera, los intereses de los inversores son diferentes de los correspondientes a los Estados receptores. Para el inversor, la inversión es una forma de maximizar ganancias, expandir mercados, consolidar alianzas estratégicas, o cualquier otra de índole empresarial, por lo que el interés del inversor se centra en lograr la máxima protección posible de sus inversiones. A su vez, para el Estado receptor la inversión es una manera de atraer recursos para financiar su desarrollo económico sobre la base del respeto a la soberanía nacional sobre los recursos naturales y la no injerencia en los asuntos internos del país. En ocasiones, la no coincidencia de los intereses de los inversores y de los Estados receptores ha dado lugar a la aparición de disputas, resueltas de diferentes maneras, tal y como se analizará a continuación.

⁷⁹⁵ WÖOS, H.: “Naturaleza y Evolución del Derecho Internacional de Inversiones”, *III Foro de Arbitraje en Materia de Inversión Instituto de Investigaciones Jurídicas /UNAM*, 2 y 3 de septiembre de 2010. Disponible en Internet: <http://www.woessetpartners.com/backoffice/manager/pdf/57_2.pdf> (última consulta: 10/02/2017).

4.3.2. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LAS INVERSIONES

La protección de las inversiones extranjeras comienza a mediados del siglo XIX, cuando se introduce en los *Tratados de Amistad, Comercio y Navegación*⁷⁹⁶ la protección de la propiedad de los extranjeros bajo el Derecho del país receptor.⁷⁹⁷ Así, si un Estado se apropiaba de las propiedades de un inversor extranjero, estaba obligado a realizar una compensación adecuada y rápida, por lo que no se consideraba necesario en esa época la existencia de reglas específicas de protección de las inversiones extranjeras.

Ante las discrepancias existentes sobre el estándar mínimo que compone la costumbre internacional y el fracaso de los esfuerzos diplomáticos orientados a la conclusión de un acuerdo multilateral en relación con la protección de las inversiones extranjeras,⁷⁹⁸ es a comienzos de la década de 1960 cuando los países exportadores de

⁷⁹⁶ Ya desde el comienzo de la era westfaliana los tratados bilaterales de amistad, comercio y navegación han constituido uno de los instrumentos en los que se materializaba la diplomacia tradicional. Hasta finales del segundo tercio del siglo XX, las naciones han firmado dichos acuerdos bilaterales con la pretensión de determinar el estatuto jurídico que cada país otorga a los ciudadanos de otra nacionalidad que se encuentran en su territorio, y que abarcaban, en un único documento, una gran variedad de materias referidas a los derechos humanos (por ejemplo, la libertad de movimiento en el otro país), la inmigración, la herencia, el comercio, la propiedad intelectual, la protección de la inversión, el transporte marítimo y fluvial, los impuestos, y el establecimiento de empresas. Es decir, los tratados de amistad, comercio y navegación son acuerdos de relaciones generales que constituían el medio por excelencia de los Estados en los que se buscaba plasmar en un acuerdo general la protección y el respeto recíproco de sus intereses en el extranjero. No obstante, en las últimas seis décadas, dada la creciente complejidad de la sociedad internacional y la consiguiente especialización, los países han concluido acuerdos específicos sobre cada una de las materias que anteriormente eran contempladas en su conjunto en los tratados de amistad, comercio y navegación. Así, por ejemplo, el comercio de mercancías y de servicios están regulados por el GATT y el GATS, respectivamente; los derechos humanos por el PIDESC y el PIDCP, entre otros; y todo lo relacionado con la inversión extranjera está cubierta en los tratados bilaterales de inversión y en la mayoría de los tratados de libre comercio. Vid. COYLE, J. J.: "The Treaty of Friendship, Commerce and Navigation in the Modern Era", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 51: 302, 2013, pp. 302-359; en concreto, pp. 303-304. Disponible en Internet: <<http://jtl.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/4/2015/01/51ColumJTransnatL302.pdf>> (última consulta: 10/02/2017).

⁷⁹⁷ Es el caso, por ejemplo, del *Tratado de Amistad, Comercio y Extradición entre Estados Unidos y Suiza*, de 25 de noviembre de 1850, donde el artículo 5 protege específicamente las propiedades de los inversores de un Estado Parte en el territorio de la otra Parte. Disponible en Internet: <<https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/b-ch-ust000011-0894.pdf>> (última consulta: 10/02/2017).

⁷⁹⁸ El primer intento de establecer un marco multilateral de protección de la inversión se produjo durante la negociación del proyecto de la *Carta de La Habana de 1948*, que debía dar origen a la Organización Internacional del Comercio. Aunque la Carta hiciera sobre todo referencia a cuestiones comerciales, Estados Unidos propuso que se incluyera alguna cláusula que ofreciera a la inversión extranjera distintos tipos de protección, no siendo aceptada la misma, lo que motivó que finalmente no fuera aprobada dicha Carta. Vid. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO: *Doc. UNCTAD/ITE/IIT/2007/3, Regulación Internacional de la Inversión: Balance, Retos y Camino a Seguir*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008, pp. 7-8.

capital, en el contexto de una creciente expansión del comercio mundial, inician la negociación de acuerdos bilaterales para la promoción y protección recíproca de las inversiones (APPRI), más conocidos como tratados bilaterales de inversión (TBI, o BIT, por sus siglas en inglés),⁷⁹⁹ siendo el primero de ellos el concluido en 1959 por Alemania y Pakistán, que entró en vigor en 1962.⁸⁰⁰

Surge así el Derecho Internacional de las Inversiones como el conjunto de reglas cuya finalidad consiste en proteger tanto la inversión como al inversor extranjero de las acciones hostiles de los Estados receptores de la inversión. Está conformado por los principios generales del Derecho internacional; por la costumbre internacional, limitada a principios genéricos como el deber de indemnizar cuando el Estado se apropia ilegalmente de una inversión; y por un considerable número de TBI, más de 3.000 acumulados,⁸⁰¹ además de otros tratados de diverso tipo, en especial los *Tratados de Amistad, Comercio y Navegación* en vigor y aquellos *Tratados de Libre Comercio*, la mayoría, que contienen un Capítulo específico dedicado a la protección de las inversiones extranjeras como es el caso, por ejemplo, del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*.⁸⁰² Es de significar que, en 1998, se produjo un nuevo fracaso para adoptar un tratado multilateral de inversiones.⁸⁰³

⁷⁹⁹ Para un análisis en detalle de la historia e interpretación de los Tratados Bilaterales de Inversión, Vid. VANDELDE, K. J.: *Bilateral Investment Treaties: History, policy and interpretation*, Oxford University Press, New York, 2010.

⁸⁰⁰ El primer TBI fue concluido entre Alemania y Pakistán el 25 de noviembre de 1959, entrando en vigor el 28 de abril de 1962. Texto disponible en la *Base de datos de Tratados Bilaterales de Inversión del CIADI*: <<https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/Resources/Bilateral-Investment-Treaties-Database.aspx>> (última consulta: 10/02/2017).

⁸⁰¹ Hasta finales de 2016 se han concluido un total de 3.012 TBI. Vid. INTERNATIONAL CENTRE FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES: *Investment Promotion and Protection Treaties. Alphabetical Index*, Oceana, New York, 2016.

⁸⁰² El *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN, NAFTA, por sus siglas en inglés), firmado por Canadá, Estados Unidos y México el 17 de diciembre de 1992 y en vigor desde el 1 de enero de 1994, dedica el Capítulo XI a las inversiones extranjeras y la solución de controversias entre un Estado Parte y un inversor de otra Parte. Texto del tratado disponible en Internet: <<https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-del-Acuerdo/Tratado-de-Libre-Comercio-de-Am%C3%A9rica-del-Norte>> (última consulta: 12/02/2017).

⁸⁰³ En 1995, los Estados Miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) iniciaron las negociaciones para adoptar un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), fracasando las mismas en 1998 ante la falta de acuerdo sobre los objetivos de dicho tratado debería cumplir. Vid. CLAROS ALEGRÍA, P.: “El sistema arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)”, *Spain arbitration review: revista del Club Español del Arbitraje*, N.º 1, 2008, pp. 11-55; en concreto, pp. 12-13.

Los TBI son tratados concluidos entre dos Estados,⁸⁰⁴ mayoritariamente entre un Estado desarrollado y otro en vías de desarrollo, aunque también se dan entre Estados desarrollados e, igualmente, entre Estados en vías de desarrollo. En ellos se establece el marco legal que regula los flujos de inversión entre ambos Estados, siendo su principal objetivo dotar a los inversores extranjeros y sus inversiones de derechos y de un sistema específico de protección que establece una serie de principios que prohíben aquellas conductas que supongan una infracción de los estándares, como los de trato nacional, la cláusula de nación más favorecida, el principio de trato justo y equitativo, y la indemnización por expropiaciones.

Ha de tenerse presente que la jurisprudencia arbitral no es formalmente vinculante, tal y como se expresa en la demanda planteada ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI, o ICSID, por sus siglas en inglés) por la empresa SAIPEM S.p.A. contra Bangladesh⁸⁰⁵ aunque, a continuación, añade que deben ser tenidas en cuenta las decisiones anteriores de tribunales internacionales.⁸⁰⁶ En similares términos se expresa el tribunal arbitral del CIADI en la demanda planteada contra Argentina por la empresa AES.⁸⁰⁷

Cuando se suscita una controversia, los TBI permiten al inversor demandar directamente al Estado receptor por cualquier situación catalogada de riesgo no comercial, es decir, de riesgo político, que afecte negativamente a sus inversiones ante los organismos previstos en el tratado que, en su mayoría, remiten al CIADI, organismo

⁸⁰⁴ Por definición, los TBI son tratados bilaterales concluidos entre dos Estados, aunque, como excepción, existe un TBI de carácter trilateral, firmado el 13 de mayo de 2012 por China, Japón y Corea del Sur. *Vid.* CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>> (última consulta: 12/02/2017).

⁸⁰⁵ *SAIPEM S.p.A. v. The People's Republic of Bangladesh. ICSID Case No. ARB/05/7, Decision on Jurisdiction and Recommendation on Provisional Measures, March 21, 2007. Vid.* Base de datos de casos del CIADI: <<https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/05/7>> (última consulta: 12/02/2017).

⁸⁰⁶ Así lo consigna el Tribunal arbitral en el párrafo 67 de su Decisión: “The Tribunal considers that it is not bound by previous decisions. At the same time, it is of the opinion that it must pay due consideration to earlier decisions of international tribunals. It believes that, subject to compelling contrary grounds, it has a duty to adopt solutions established in a series of consistent cases. It also believes that, subject to the specifics of a given treaty and of the circumstances of the actual case, it has a duty to seek to contribute to the harmonious development of investment law and thereby to meet the legitimate expectations of the community of States and investors towards certainty of the rule of law”. *Ibidem.*

⁸⁰⁷ Así lo contempla el párrafo 26 del *Caso AES Corporation v. The Argentine Republic, ICSID Case No ARB/02/17, Decision on Jurisdiction*, April 26, 2005. *Vid.* Base de datos de casos del CIADI: <<https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/02/17>> (última consulta: 12/02/2017).

creado por el *Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados*,⁸⁰⁸ donde se contemplan como mecanismos de resolución de controversias la conciliación (apenas utilizada) y el arbitraje (el más empleado).

No obstante, existen otros mecanismos para la resolución de controversias sobre inversiones planteadas a través de arbitrajes *ad hoc* con el consentimiento de las Partes, como los correspondientes a la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI, o UNICTRAL, por sus siglas en inglés), a la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (ICC, por sus siglas en inglés),⁸⁰⁹ a la Corte de Arbitraje Internacional de Londres (LCIA, por sus siglas en inglés), y al Instituto de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Estocolmo. Igualmente, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI, o MIGA, por sus siglas en inglés), perteneciente al Grupo del Banco Mundial, ofrece garantías mediante seguros contra riesgos políticos y el incumplimiento de obligaciones financieras a inversores y prestamistas.⁸¹⁰

⁸⁰⁸ El *Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados*, suscrito en Washington el 18 de marzo de 1965, tiene como principales características las siguientes: i) los inversores extranjeros pueden demandar directamente al Estado receptor; ii) la inmunidad soberana queda restringida sustancialmente; iii) se puede aplicar el Derecho internacional en la relación que se establece entre un inversor extranjero y el Estado receptor; iv) queda excluido el agotamiento de la jurisdicción interna como exigencia previa a la presentación de la demanda; y v) la ejecución de los laudos arbitrales es exigible en cualquiera de los países miembros del CIADI. El Convenio crea el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), órgano perteneciente al Grupo del Banco Mundial, del que son Estados Miembros 150 Estados tras el abandono de Bolivia, Ecuador y Venezuela, arguyendo que la tendencia del CIADI de fallar mayoritariamente a favor de los inversores les perjudicaba. Texto del Convenio disponible en Internet: <<http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSID/StaticFiles/basicdoc-spa/partA.htm>> (última consulta: 12/02/2017). Para un análisis crítico del CIADI, *Vid.* SCHREUER, C. H.; MALINTOPPI, L.; REINISCH, A. and SINCLAIR, A.: *The ICSID Convention: A Commentary* (2nd ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 2009; REED, L.; PAULSSON, J. and BLACKABY N.: *Guide to ICSID Arbitration* (2nd ed.), Kluwer Law International, 2010; y PARRA, A. R.: *The History of ICSID* (2nd ed.), Oxford University Press, Oxford, 2017.

⁸⁰⁹ Los servicios para la solución de controversias ofrecidos por la Cámara de Comercio Internacional incluyen igualmente la mediación, cuyos acuerdos de resolución son contractualmente vinculantes. *Vid.* página Web oficial de la ICC: <<http://www.iccspain.org/arbitraje/>> (última consulta: 12/02/2017).

⁸¹⁰ El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) es miembro del Grupo Banco Mundial. Su misión es promover la inversión extranjera directa en países en desarrollo ofreciendo garantías mediante seguros contra riesgos políticos y mejoramiento del crédito a inversionistas y prestamistas. Las garantías de MIGA protegen las inversiones contra riesgos no comerciales y pueden ayudar a los inversores a acceder a fuentes de financiación con mejores condiciones y términos financieros. MIGA cubre los siguientes riesgos políticos: i) inconvertibilidad de moneda y restricciones a la transferencia; ii) expropiación; iii) guerra, terrorismo y disturbios civiles; y iv) incumplimiento de contrato. Igualmente, cubre la mejora del crédito por incumplimiento de

Al finalizar el año 2016 se contabilizaban 767 controversias conocidas,⁸¹¹ siendo Argentina el país más demandado ante el CIADI por los inversores (60), seguida por Venezuela (42) y España (36).⁸¹² En lo que respecta a las disputas sobre inversiones relacionadas con el agua, presentan formas muy variadas, alguna motivada por un cambio legislativo medioambiental que afecta negativamente a la inversión, como es el caso *Commerce Group and San Sebastián Gold Mines v. El Salvador*,⁸¹³ donde se anuló una concesión minera al modificarse la legislación medioambiental con el consiguiente endurecimiento de las normas sobre la contaminación del agua, provocando la demanda del inversor por pérdida de ingresos. En otros casos, suponen fuertes inversiones de recursos financieros que requieren el acceso a gran escala de recursos hídricos, como es el caso de los proyectos de construcción de canales y de plantas de energía hidroeléctrica, o bien la construcción de infraestructuras para las redes de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

Hasta comienzos de 2017 se han producido 18 controversias sobre contratos de concesión de servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento,⁸¹⁴ así como tres en la construcción de embalses⁸¹⁵ y otras tantas en la construcción de plantas de energía

obligaciones financieras. Vid. página Web oficial de MIGA: <https://www.miga.org/documents/IGG_spanish_final.pdf> (última consulta: 12/02/2017).

⁸¹¹ Los laudos arbitrales tienen carácter confidencial, por lo que se desconoce con exactitud el número de controversias presentadas ante los organismos encargados de resolver las disputas. Vid. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO: *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2017. La Inversión y la Economía Digital: Mensajes Clave y Panorama General*, Naciones Unidas, Ginebra, 2017, p. 25.

⁸¹² Vid. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. Base de datos de casos por países: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/FilterByCountry>> (última consulta: 12/02/2017).

⁸¹³ *Commerce Group Corp. and San Sebastian Gold Mines, Inc. v. Republic of El Salvador (ICSID Case No. ARB/09/17)*. Award, March 14, 2011. *Ibidem*.

⁸¹⁴ 1) *Vivendi v. Argentina (I)*, ICSID Case N.º ARB/97/3; 2) *Azurix v. Argentina (I)*, ICSID Case No. ARB/01/12; 3) *Aguas del Tunari v. Bolivia*, ICSID Case No. ARB/02/3; 4) *Suez and Interagua v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/03/17; 5) *Vivendi v. Argentina (II)*, ICSID Case No. ARB/03/19; 6) *Aguas Cordobesas v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/03/18; 7) *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A., and Vivendi Universal S.A. v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/03/19; 8) *Azurix v. Argentina (II)*, ICSID Case No. ARB/03/30; 9) *SAUR International v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/04/4; 10) *Biwater v. Tanzania*, ICSID Case No. ARB/05/22; 11) *Mensik v. Slovakia*, ICSID Case No. ARB/06/9; 12) *Impregilo S.p.A v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/07/17; 13) *URBASER S. A. and Consorcio de Aguas Bilbao-Bizcaya v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/07/26; 13); 14) *Nepolsky v. Czech Republic*, UNCITRAL; 15) *Baggerwerken v. Philippines*, ICSID Case No. ARB/11/27; 16) *Gelsenwasser v. Algeria*, ICSID Case No. ARB/12/32; 17) *Tallinn v. Estonia*, ICSID Case No. ARB/14/24; y 18) *Hydro and Others v. Albania*, ICSID Case No. ARB/15/28. Vid. Base de datos del CIADI: <<https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/cases/searchcases.aspx>> (última consulta: 14/02/2017).

⁸¹⁵ 1) *LESI, S.p.A. and Astaldi, S.p.A. v. Algeria*, ICSID Case No. ARB/05/3; 2) *Consortium Groupement L.E.S.I. - DIPENTA v. Algeria*, ICSID Case No. ARB/03/8; y 3) *Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. v. Jordan*, ICSID Case No. ARB/02/13. *Ibidem*.

hidroeléctrica,⁸¹⁶ a lo que cabe añadir dos controversias sobre proyectos de construcción de canales⁸¹⁷ y una sobre proyectos de explotación de manantiales de agua mineral.⁸¹⁸

4.3.3. LOS TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN Y EL DERECHO HUMANO AL AGUA

Entre los diferentes tipos de tratados existentes los TBI son, probablemente, los que pueden generar una mayor cantidad de vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales, toda vez que están diseñados con el único propósito de proteger las inversiones y a los inversores extranjeros. Los TBI consideran el agua como una simple materia prima o como un servicio, por lo que, normalmente, cuando surgen conflictos de inversión relacionados con el agua, no tienen en cuenta ninguna consideración referida a los derechos humanos.

A lo largo de las diferentes controversias entre inversores y Estados receptores, los laudos emitidos contemplan el régimen de protección de las inversiones y del inversor como un espacio estanco en relación con los derechos humanos. Esta situación se ha dado en varias controversias suscitadas ante el CIADI, como en el *Caso Compañía del Desarrollo de Santa Elena c. Costa Rica*,⁸¹⁹ cuyo laudo dictaminó que las expropiaciones legítimas de propiedades de inversores extranjeros por razones de protección medioambiental no afecta ni a la naturaleza ni a la medida de la compensación con que se les debe indemnizar, por lo que la fuente internacional de la obligación de proteger el medio ambiente no supone ninguna diferencia,⁸²⁰ manteniéndose la obligación de pagar

⁸¹⁶ 1) *Impregilo S.p.A. v. Islamic Republic of Pakistan*, ICSID Case No. ARB/03/3; 2) *Zhinvali Development Ltd. v. Georgia*, ICSID Case No. ARB/00/1; y 3) *Empresa Nacional de Electricidad S.A. v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/99/4. *Ibidem*.

⁸¹⁷ 1) *ATA Construction, Industrial and Trading Company v. Jordan*, ICSID Case No. ARB/08/2; y 2) *JacobsGibb Limited v. Jordan*, ICSID Case No. ARB/02/12. *Ibidem*.

⁸¹⁸ *Branimir Mensik v. Slovak Republic*, ICSID Case No. ARB/06/9. *Ibidem*.

⁸¹⁹ *Compañía del Desarrollo de Santa Elena S.A. v. Republic of Costa Rica (ICSID Case No. ARB/96/1) Final Award*, February 17, 2000.

⁸²⁰ El párrafo 71 del laudo dispone lo siguiente: "...While an expropriation or taking for environmental reasons may be classified as a taking for a public purpose, and thus may be legitimate, the fact that the Property was taken for this reason does not affect either the nature or the measure of the compensation to be paid for the taking. That is, the purpose of protecting the environment for which the Property was taken does not alter the legal character of the taking for which adequate compensation must be paid. The international source of the obligation to protect the environment makes no difference".

una indemnización al inversor cuando la propiedad es expropiada, incluso con fines medioambientales, ya sean nacionales o internacionales.⁸²¹

Cuando un Estado ha concertado un TBI sobre una concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento, no por ello está exento de cumplir sus obligaciones en materia del derecho humano de acceso al agua y el saneamiento. Así, se producen situaciones en las que los Estados se encuentran ante la imposibilidad de cumplir de manera simultánea los tratados internacionales de derechos humanos y los TBI, como ocurre con los relacionados con las concesiones de servicios de agua potable y saneamiento y el derecho humano de acceso al agua.

Los Estados, ante subidas desproporcionadas de las tarifas por parte de las empresas inversoras u otras actuaciones calificadas de abusivas, han pretendido garantizar a sus ciudadanos el acceso a dichos servicios a un precio asequible, provocando la interposición de la correspondiente demanda al Estado por parte del inversor, generalmente ante el CIADI, cuyos tribunales arbitrales emiten los laudos basándose en las normas contenidas en el concreto TBI objeto de la controversia, sin tomar en consideración los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ello ha supuesto en muchos casos el reconocimiento del perjuicio causado a los inversores extranjeros y la imposición de condenas económicamente cuantiosas a los Estados, sin que se reconozca en ningún caso concreto el derecho humano al agua.

Ante estas situaciones resulta conveniente recordar la *Observación General N.º 15, El derecho al agua*, del CDESC, en cuyo párrafo 35 se establece que los Estados Partes deberán velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho al agua, y que los acuerdos de liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad de un país de garantizar el pleno ejercicio del derecho al agua.⁸²² Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, afirma:

⁸²¹ Así lo expresa el párrafo 72 del laudo: “Expropriatory environmental measures—no matter how laudable and beneficial to society as a whole—are, in this respect, similar to any other expropriatory measures that a state may take in order to implement its policies: where property is expropriated, even for environmental purposes, whether domestic or international, the state’s obligation to pay compensation remains”.

⁸²² El párrafo 35 de la *Observación General N.º 15* dispone lo siguiente: “Los Estados Partes deberán velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho al agua y, con tal fin, deberán considerar la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos jurídicos. En cuanto a la

“La aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones estatales emanadas de la Convención Americana; por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con la Convención Americana, tratado multilateral de derechos humanos dotado de especificidad propia, que genera derechos a favor de individuos y no depende enteramente de la reciprocidad de los Estados”.⁸²³

En el laudo, el tribunal arbitral no indaga si se han cometido violaciones de derechos humanos, sino que se limita a determinar si se ha violado la protección de una inversión o de un inversor en un concreto TBI, decidiendo en función de los hechos pertinentes y de las declaraciones del Derecho aplicable invocado por las Partes, por lo que la única manera de introducir en la controversia la protección de los derechos humanos y, en particular, el derecho humano al agua, es a través de las alegaciones de las Partes, así como mediante escritos *Amicus curiae* presentados por terceras personas⁸²⁴ en los que se efectúen referencias expresas a ese derecho humano, tal y como ha sucedido en el caso *Suez y Vivendi c. Argentina*.⁸²⁵

No obstante, en las controversias más recientes sustanciadas ante el CIADI, los tribunales arbitrales comienzan a tomar en consideración la protección de los derechos humanos, como en el anteriormente mencionado caso *Suez y Vivendi c. Argentina*, donde el párrafo 19 de la *Resolución en respuesta a la solicitud de autorización de cinco*

concertación y aplicación de otros acuerdos internacionales y regionales, los Estados Partes deberán adoptar medidas para garantizar que estos instrumentos no repercutan negativamente en el derecho al agua potable. Los acuerdos de liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad de un país de garantizar el pleno ejercicio del derecho al agua”.

⁸²³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006*, párr. 140.

⁸²⁴ Por *Amicus curiae* se entiende cualquier persona o entidad que no es Parte formalmente de un litigio, pero que estima que la decisión de esa controversia afectará sus intereses, para lo cual presenta un escrito al Tribunal en defensa de alguno de los litigantes e, igualmente, puede ser alguien ajeno a los intereses en disputa, pero que cuenta con conocimiento o experiencia que puede ayudar al Tribunal a decidir el caso. El CIADI, tras la reforma de 2006 de las *Reglas de Arbitraje*, los admite expresamente en su Regla 37.

⁸²⁵ En el caso *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. and Vivendi Universal S.A v. Argentine Republic (ICSID Case No. ARB/03/19)*, el Tribunal, en su *Resolución en respuesta a la petición de transparencia y participación en calidad de Amicus curiae*, de 19 de mayo de 2005, en el párrafo 16 dictamina lo siguiente: “El Tribunal resuelve unánimemente que el Artículo 44 del Convenio del CIADI le otorga la facultad de aceptar, en determinados casos, presentaciones *amicus curiae* realizadas por personas idóneas que no sean parte”. Posteriormente, aprobó la solicitud de presentación en calidad de *Amicus curiae* mediante la *Resolución en respuesta a la solicitud de autorización de cinco organizaciones no gubernamentales para realizar una presentación en calidad de Amicus curiae*, de 12 de febrero de 2007, en cuyo párrafo 23 el Tribunal determina que “el presente caso es apropiado para que personas idóneas que no sean partes en el mismo puedan realizar presentaciones *Amicus curiae* idóneas para el caso”.

organizaciones no gubernamentales para realizar una presentación en calidad de Amicus curiae, de 12 de febrero de 2007, establece lo siguiente:

“...El factor por el cual este caso reviste especial interés público consiste en que la diferencia relativa a inversiones gira en torno a los sistemas de distribución de agua y alcantarillado de una extensa zona metropolitana: la ciudad de Buenos Aires y los municipios que la rodean. Esos sistemas proporcionan servicios públicos básicos a millones de personas y, en consecuencia, podrían plantear una amplia gama de cuestiones complejas en materia de derecho público e internacional, incluidas consideraciones relativas a derechos humanos...”.

A ello cabe añadir la aprobación en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas de la *Resolución 17/4 “Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”*,⁸²⁶ donde se establecen los *Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos*,⁸²⁷ que incluyen el deber de los Estados de proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas; y la consiguiente responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Basándose en dichos Principios Rectores, la OCDE modificó en 2011 sus *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*,⁸²⁸ incluyendo un Capítulo dedicado a la protección de los derechos humanos.⁸²⁹

⁸²⁶ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 17/4 “Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”*, de 16 de junio de 2011.

⁸²⁷ Los *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”* figuran en el Anexo al documento del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/17/31 “Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie”, del 21 de marzo de 2011.

⁸²⁸ Las *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales* son recomendaciones dirigidas por los Gobiernos a las empresas multinacionales. Enuncian principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable compatible con las legislaciones aplicables. La vocación de las Directrices es garantizar que las actividades de esas empresas se desarrollen en armonía con las políticas públicas, fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad, contribuir a mejorar el clima para la inversión extranjera y potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible. Las Directrices forman parte de la *Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales*, cuyos restantes elementos se refieren al tratamiento nacional, a las obligaciones contradictorias impuestas a las empresas y a los incentivos y desincentivos a la inversión internacional. Vid. OCDE. *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, Revisión 2011*, OCDE, 2013, p. 15.

⁸²⁹ Capítulo IV: Los Estados tienen el deber de proteger los derechos humanos. Dentro del marco de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por los países en los que las empresas ejercen su actividad,

Así, en los TBI más recientes resulta frecuente la mención expresa a la consecución de los objetivos pretendidos en el tratado sin disminuir las medidas generales relativas a la vida, la salud y la protección del medio ambiente,⁸³⁰ o bien como excepciones derogatorias de las normas de protección de las inversiones, siendo común en estos tratados la inclusión de un artículo que estipule que ninguna disposición del mismo podrá interpretarse en el sentido de impedir que una Parte adopte o mantenga las medidas necesarias para proteger la vida o la salud humana o la protección medioambiental, así como la conservación de los recursos naturales, y aquellas que se consideren necesarias para garantizar el cumplimiento de las leyes y demás normas que no sean incompatibles con las disposiciones de ese tratado.⁸³¹ La utilización creciente de la técnica de las excepciones favorecerá la protección de los derechos humanos en los TBI y, en particular, del derecho humano al agua.

En consonancia con lo anterior, los países han comenzado a dotarse del correspondiente *Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos* (PNA) que, aunque no resuelven todos los problemas relacionados con las empresas y los derechos humanos, constituyen una guía para garantizar la coherencia política y evitar retrocesos regulatorios. Así, los PNA de Alemania y Suecia cuentan con acciones dirigidas a respetar los derechos humanos en el marco de las cadenas de valor globales, por lo que están intrínsecamente relacionados con los países de la región en la medida en

así como en el marco de las leyes y regulaciones nacionales pertinentes, las empresas deberán: 1. Respetar los derechos humanos, lo cual significa que han de velar por no vulnerar los derechos de los demás y hacer frente a los impactos negativos sobre los derechos humanos en los que se vean implicadas. 2. En el marco de sus actividades propias, evitar causar impactos negativos sobre los derechos humanos o contribuir a que se generen y resolver dichos impactos si los hubiera. 3. Esforzarse por prevenir y atenuar los impactos negativos sobre los derechos humanos directamente vinculados con sus actividades, bienes o servicios en virtud de una relación comercial con otra entidad, incluso si las empresas no contribuyen a generar dichos impactos. 4. Elaborar una política que formule su compromiso con el respeto de los derechos humanos. 5. Ejercer la debida diligencia en materia de derechos humanos en función de su tamaño, de la naturaleza y el contexto de sus actividades y de la gravedad de los riesgos de impactos negativos sobre dichos derechos. 6. Establecer mecanismos legítimos o cooperar mediante estos mecanismos para poner remedio a los impactos negativos sobre los derechos humanos cuando se descubra que han causado dichos impactos o que han contribuido a generarlos. *Ibidem.*, p. 35.

⁸³⁰ Como ejemplos, el TBI concluido por Israel y Japón el 1 de febrero de 2017 lo contempla en su Preámbulo, mientras que el TBI firmado por Marruecos y Nigeria el 3 de diciembre de 2016 lo incluye en su artículo 15, al igual que lo hace en su artículo 15 el TBI adoptado por Canadá y Mongolia el 8 de septiembre de 2016, y el TBI concluido por Hong Kong y Chile el 18 de noviembre de 2016 en su artículo 18. *Vid.* CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/MostRecentTreaties#iaInnerMenu>> (última consulta: 14/02/2017).

⁸³¹ Tal es el caso de los TBI mencionados en la Nota anterior. En concreto, está contemplado en el artículo 15 del TBI entre Israel y Japón de 2017; el artículo 18 del TBI entre Hong Kong y Chile de 2016; y el artículo 17 del TBI entre Canadá y Mongolia de 2016.

que generan pautas para el intercambio comercial y para el comportamiento tanto de empresas europeas en la región como de empresas de la región que quieren exportar o tener presencia en Europa, todo bajo el marco de los *Principios Rectores de Naciones Unidas* y de las *Líneas Directrices de la OCDE*.⁸³² En la región latinoamericana, Colombia (2015) y Chile (2017) se encuentran en la fase de implementación de sus PNA, mientras que México transita por la fase final de elaboración del suyo.⁸³³

4.4. El comercio indirecto del agua: el agua virtual

El agua virtual se puede definir como el volumen total de agua que se necesita para obtener un producto durante todo el proceso de fabricación, siendo acumulativa, pues al agua consumida por productos primarios debe añadirse la utilizada en los productos secundarios que utilicen los primeros para su producción. Así, por ejemplo, para producir un kilo de carne se necesitan 15.000 litros, repartidos entre los litros consumidos directamente por el animal para su cría y engorde y los utilizados para producir el forraje y los piensos con que se alimenta dicho animal.

El concepto fue creado en 1993 por ALLAN⁸³⁴ en el curso de un estudio que estaba realizando sobre la escasez de agua en los países de Oriente Medio y la posibilidad de su importación como solución a la misma. Estos países recurrían a la importación de productos intensivos en consumo de agua, en especial agroalimentarios, para crear un flujo virtual de agua que contribuyera a aliviar la presión ejercida sobre los escasos recursos hídricos existentes a nivel nacional. Tal era el caso de Israel y Jordania, que adecuaron sus políticas comerciales al fomento de la importación de productos intensivos en consumo de agua, en especial productos agrícolas, y la exportación de productos de

⁸³² ASAMBLEA GENERAL. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Doc. A/HRC/38/48/Add.3, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas sobre la "Tercera Consulta regional para América Latina y el Caribe: Implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"*, del 4 de junio de 2018, párr. 18.

⁸³³ *Ibidem.*, párr. 17.

⁸³⁴ JOHN ANTHONY ALLAN, profesor del King's College London y del School of Oriental and African Studies, fue pionero en el desarrollo de conceptos clave en la comprensión y comunicación de los problemas del agua y de cómo están vinculados a la agricultura, el cambio climático, la economía y la política, incluyendo el concepto de agua virtual, que mide cómo el agua está introducida en la producción y el comercio de alimentos y productos de consumo. De su amplia bibliografía destacamos la siguiente publicación: ALLAN, J. A.: *Virtual Water: Tackling the Threat to Our Planet's Most Precious Resource*, I. B. Tauris, London, 2011.

una elevada productividad hídrica, es decir, aquellos con una gran rentabilidad por unidad de agua consumida en la producción.

La cuantificación en detalle del agua virtual que contiene un producto puede enfocarse tanto desde el punto de vista del productor como del consumidor. Desde la perspectiva del productor, el agua que se utiliza en la elaboración de un producto depende del lugar y momento en que se produjo, así como de la eficiencia empleada en el uso del agua. Ello nos lleva a tener muy presente que, por ejemplo, si decidimos producir un kilo de cereales en un país árido, se requerirá un volumen de agua tres o cuatro veces superior al que se necesita para producir ese mismo kilo en un país húmedo, por lo que la lógica nos dice que un país con escasos recursos hídricos ahorrará agua si importa productos con una alta eficiencia y productividad por metro cúbico de agua empleada. Desde la óptica del consumidor, el agua virtual se cuantifica como el volumen de agua que se hubiera empleado para elaborar un producto en el lugar donde se va a consumir, lo que responde a la pregunta de cuánta agua ahorra un país al importar un producto determinado.⁸³⁵

El crecimiento demográfico trae consigo una mayor demanda de bienes, en especial de alimentos, que hace imprescindible incrementar la superficie de tierras dedicadas a la agricultura, lo que se traduce igualmente en una mayor demanda de agua. Este vínculo entre la producción de alimentos y el acceso a las tierras y al agua ha puesto de manifiesto la creciente competencia por la tierra y el agua ocasionada por la adquisición de grandes extensiones de tierras cultivables en países en desarrollo por inversores tanto públicos como privados.⁸³⁶ En los países áridos y semiáridos resulta mucho más económico importar agua virtual que construir infraestructuras para el trasvase de agua a granel por medio de canales o tuberías desde otras regiones o de su transporte por medio de contenedores o cisternas.

Desde un punto de vista tanto económico como de seguridad hídrica, un país debería producir lo que le es ventajoso e importar aquellos bienes de elevado coste de agua virtual, especialmente en aquellas regiones caracterizadas por su escasez o estrés hídrico, si la situación económica lo permite. Los principales exportadores de agua virtual

⁸³⁵ PARADA PUIG, G.: “El agua virtual: conceptos e implicaciones”, *ORINOQUIA*, Vol. 16, N.º 1, Meta (Colombia), 2012, p. 72.

⁸³⁶ *Vid.* SOJAMO, S; KEULERTZ, M; WARNER, J. and ALLAN, J. A.: “Virtual water hegemony: the role of agribusiness in global water governance”, *International water*, Vol.37, N.º 2, p.177.

en 2010 han sido Brasil, Estados Unidos, Argentina, Indonesia y Canadá, encabezando las importaciones China, Japón, Alemania, Irán e Italia.⁸³⁷ No obstante, todos los países exportan e importan agua virtual, aunque el balance suele ser muy diferente de uno a otro: por ejemplo, Canadá exporta grandes cantidades de agua virtual con sus voluminosas ventas de cereales aunque, al mismo tiempo, importa agua virtual de los países centroamericanos cuando importa frutas de dicha región; igualmente, Jordania importa grandes cantidades de agua virtual en sus compras de cereales, a la vez que exporta agua virtual en cultivos de alto valor como los cítricos y las hortalizas. Aproximadamente, el 80 % de los flujos de agua virtual están relacionados con el comercio de productos agrícolas, y el 20 % restante al de productos industriales.⁸³⁸

Vinculado al concepto de agua virtual, HOEKSTRA introdujo en el año 2002 el concepto de “huella hídrica”, entendida como un indicador del uso directo e indirecto del agua dulce de un consumidor o productor⁸³⁹ que muestra los volúmenes de consumo de agua por clase de fuente,⁸⁴⁰ tanto geográfica como temporalmente. Es, por tanto, un indicador medioambiental que define el volumen total de agua dulce utilizado para producir los bienes y servicios que habitualmente consumimos,⁸⁴¹ por lo que puede

⁸³⁷ CARR, J. A. *et al*: “Recent History and Geography of Virtual Water Trade”, *PLoS ONE* 8(2), 2013, p. 3. Disponible en Internet: <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0055825>> (última consulta: 16/02/2017).

⁸³⁸ UNESCO Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP), *Hechos y cifras*. Disponible en Internet: <<http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/water/wwap/facts-and-figures/all-facts-wwdr3/fact-25-virtual-water-flows/>> (última consulta: 16/02/2017).

⁸³⁹ HOEKSTRA, A. Y. *et al*: *The Water Footprint Assessment Manual*, Earthscan, London, 2011, p. 2.

⁸⁴⁰ La huella hídrica comprende tres clases diferentes de agua: 1) *Agua azul*: la que se encuentra en los cuerpos de agua superficial (ríos, lagos, embalses, humedales, etc.) y subterráneos; es decir, la extracción de agua superficial y subterránea de una determinada cuenca, teniendo en cuenta en la producción de determinados bienes y servicios que si el agua utilizada regresa intacta al mismo lugar del que se tomó dentro de un tiempo breve, no se tiene en cuenta como huella hídrica; 2) *Agua verde*: el agua de lluvia almacenada en el suelo como humedad, en especial, el uso de agua de lluvia ocupada durante el flujo de la evapotranspiración del suelo que se utiliza en agricultura y producción forestal; y 3) *Agua gris*: toda el agua contaminada durante un proceso, aunque esta no es un indicador de la cantidad de agua contaminada, sino de la cantidad de agua dulce necesaria para asimilar la carga de contaminantes dadas las concentraciones naturales conocidas de estos y los estándares locales de calidad del agua vigentes.

⁸⁴¹ Sirva como ejemplo el algodón: Para obtener 1 kg de tela de algodón se requieren, aproximadamente, 11.000 litros de agua. Si tenemos una franela que pesa 250 gramos, esta ha costado 2.700 litros de agua. Del total de este volumen de agua, el 45 % es agua de riego consumida (evaporada) por la planta de algodón, el 41 % es agua de lluvia evaporada del suelo de la plantación de algodón durante el periodo de crecimiento de la planta, y el 14 % restante es el agua requerida para disolver los efluentes contaminados que resultan del uso de fertilizantes en la plantación de algodón y del uso de productos químicos en la industria textil. La producción de algodón evapora globalmente 210 billones de metros cúbicos de agua y contamina 50 billones de metros cúbicos de agua. Esto representa el 3.5 % del agua usada globalmente para los cultivos. *Vid.* PARADA PUIG, G: “El agua virtual: conceptos e implicaciones”, *op. cit.*, p. 74.

tratarse de la huella hídrica de un producto, de una persona (midiendo el nivel de consumo de bienes y servicios), de una empresa, de una actividad específica, de una zona geográfica concreta o de un país. Por tanto, la huella hídrica de un país, industria o persona se define como el volumen total de agua que se utiliza para la producción de los servicios y productos consumidos anualmente por los habitantes de dicho país, industria o persona.

La huella hídrica es un indicador multidimensional más amplio que el concepto de agua virtual, pues no solo se refiere al volumen de agua contenido en cada producto, sino a las distintas modalidades de agua empleadas.⁸⁴² Pretende, por tanto, mostrar al consumidor el impacto de sus patrones de consumo de agua dulce.⁸⁴³

Son muy pocas las organizaciones que han llevado a la práctica el concepto de huella hídrica, toda vez que la *Norma UNE ISO 14046:2016 “Gestión ambiental. Huella de agua. Principios, requisitos y directrices”* constituye un enfoque más completo que el de la huella hídrica y permite la adopción de conclusiones más fundamentadas. La “huella de agua”, definida en la Norma como “métricas que cuantifican los impactos ambientales potenciales relacionados con el agua”, requiere indicadores relativos a los efectos sobre la disponibilidad/escasez de agua, complementados con otros indicadores que evalúen el impacto medioambiental que los usos del agua producen sobre el recurso agua (eutrofización, acidificación, ecotoxicidad, etc.), la salud humana, los recursos naturales y los ecosistemas.

Por último, los productos y servicios, en el tráfico del comercio internacional, se encuentran sometidos a las correspondientes normas del Derecho internacional, sin que influya lo más mínimo la mayor o menor cantidad de agua virtual que contengan. Es decir, el Derecho Internacional Económico no está dotado en la actualidad de normas y mecanismos que regulen el comercio de agua virtual, por lo que únicamente son objeto de este los productos que circulan en el tráfico internacional, con independencia de su huella hídrica.

⁸⁴² Vid. *Supra* Nota 840.

⁸⁴³ Como ejemplo, se necesitan alrededor de 21.000 litros de agua para producir 1 kg de café tostado, requiriéndose 7 gr de café para una taza, con el resultado de 140 litros de agua por taza. Tomar té en lugar de café ahorraría 110 litros de agua por taza (hacen falta 30 litros de agua para producir una taza de té de 250 ml). Vid. PARADA PUIG, G.: “El agua virtual: conceptos e implicaciones”, *op. cit.*, pp. 73-74.

PARTE II: GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

En la Parte I se ha efectuado un análisis del Derecho de Aguas y su internacionalización como paso previo necesario a la determinación de los componentes normativos internacionales de cooperación e integración en la región latinoamericana, objeto de esta Tesis Doctoral.

Asimismo, difícilmente pueden establecerse marcos internacionales efectivos de cooperación e integración si no se parte de un conocimiento preciso de las posibilidades reales de cada uno de los países en dicho ámbito, lo que constituye el contenido de esta Parte II.

Para ello, procederemos a efectuar en el Capítulo Cuarto una descripción del estado de los recursos hídricos en lo referente a sus específicas características y usos en la región latinoamericana, así como de los aspectos sociales, económicos y políticos que inciden en los mismos, concretando igualmente la situación actual del Derecho de Aguas interno en cada uno de los países de América Latina.

A continuación, el Capítulo Quinto está dedicado a analizar el concepto y características de la gestión integrada de los recursos hídricos, basada en criterios de equidad, eficacia y sostenibilidad, adoptada por la comunidad internacional a partir de 2002 como la herramienta más efectiva de gestión sostenible del agua en un escenario de incremento de la demanda de recursos hídricos caracterizados por ser finitos y cada vez más contaminados, lo que incide en la disminución de su disponibilidad.

Finalmente, en el Capítulo Sexto se expondrá la manera en que se está efectuando la implementación de dicha gestión integrada por los distintos países latinoamericanos y los desafíos pendientes de resolver para lograr su plena efectividad. Como aspecto clave

para tener en cuenta, es de significar que una gestión integrada de los recursos hídricos llevada a cabo de manera eficaz y eficiente resulta determinante para lograr una adecuada cooperación e integración de los recursos hídricos en un contexto transfronterizo.

CAPÍTULO CUARTO: RECURSOS HÍDRICOS DE AMÉRICA LATINA

Las primeras actuaciones para conseguir una gestión eficaz y eficiente de los recursos hídricos comienzan con un análisis sobre sus características y disponibilidad, seguido del examen de los distintos usos atendiendo las peculiaridades propias de cada país, así como del estudio de la relación existente entre el agua y los aspectos sociales, económicos y políticos, tal y como será desarrollado en este Capítulo. A ello cabe añadir la implementación en la legislación hídrica específica de cada país de los instrumentos aprobados por la comunidad internacional, en especial los principios del Derecho Internacional del Medio Ambiente y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en concreto, del derecho humano al agua, aspecto que será igualmente analizado en este Capítulo al examinar la situación actual del Derecho de Aguas interno en cada uno de los países latinoamericanos.

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO

América Latina cuenta con un gran volumen de agua *per cápita* al disponer del 31 % de los recursos totales de agua dulce del planeta, estimados en 35 millones de kilómetros cúbicos,⁸⁴⁴ para una población que supone el 8 % del total mundial,⁸⁴⁵ con lo que cada uno de sus habitantes contaría con la posibilidad de utilizar anualmente un mayor volumen de agua que el resto de las personas en el planeta. Sin embargo, su distribución es irregular,⁸⁴⁶ se dan casos de acuíferos ya agotados por sobreexplotación

⁸⁴⁴ PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe*. GEO ALC 3, 2010, p. 107. Disponible en *Internet*: <[http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/Resumen%20GEO%20ALC\(web\)%20\(2\).pdf](http://www.pnuma.org/geo/geoalc3/Resumen%20GEO%20ALC(web)%20(2).pdf)> (última consulta: 22/02/2017); y URIBE SANTOS, G.: “La realidad hídrica en la región latinoamericana y el Caribe”, *Revista Científica Monfragüe Desarrollo Resiliente*, Vol. I, N.º 2, 2013, p. 4.

⁸⁴⁵ Según el Banco Mundial, la población mundial en el año 2016 se cifra en 7.442 millones, de los que 625 millones corresponden a América Latina. *Vid.* BANCO MUNDIAL: <<https://datos.banco-mundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>> (última consulta: 22/02/2017).

⁸⁴⁶ Por ejemplo, México sufre graves problemas de agua: el norte del Estado, donde se lleva a cabo la mayor parte de la actividad económica del país, presenta características de una región semiárida, con problemas de escasez de agua. Brasil, el país más grande de la región, tiene un territorio tan grande que experimenta una amplia gama de problemas relacionados con el agua: en el norte (Amazonía), el agua es abundante y está poco contaminada, pero es la región menos poblada del país; en el noreste, la región más pobre del país, el agua escasea de manera dramática, sobre todo en el Polígono de la Sequía; en los grandes centros urbanos del sur, el problema que enfrenta la población está mucho más relacionado con la contaminación del agua que con la escasez. Perú es un país privilegiado por su oferta hídrica, no obstante, su orografía define tres vertientes hidrográficas que

(Argentina, Chile, México), de graves problemas de contaminación⁸⁴⁷ y de situaciones críticas de escasez en determinadas regiones, especialmente en las áreas más densamente pobladas como es el caso de buena parte de México, la costa del Pacífico de América Central, los valles del Cauca y Magdalena en Colombia, los sectores costeros de Perú y del sur de Ecuador, el altiplano de Bolivia, el nordeste del Brasil, el Gran Chaco (Argentina/Bolivia/Paraguay), el Valle Central en Chile, y la zona de Cuyo, en el sur de Argentina,⁸⁴⁸ a lo que cabe añadir una gestión ineficiente, salvo contadas excepciones. Dada su ubicación geográfica y la variabilidad climatológica existente, la región resulta muy vulnerable a los desastres naturales, en especial en el golfo de México, Centroamérica y el Caribe.⁸⁴⁹

La precipitación anual media para la región se aproxima a 1.500 milímetros, siendo los países andinos los que reciben el mayor volumen de lluvias (1.991 mm/año), y el sector sur del continente el que registra los valores más bajos (770-850 mm/año),⁸⁵⁰ incluyendo el desierto más seco del planeta, Atacama (Chile). Costa Rica es, con 2.926

desequilibran su distribución espacial, concentrando el 97,7 % del volumen en la vertiente del Atlántico, en donde se asienta el 30 % de la población, el 0,5 % se encuentra en la vertiente del Lago Titicaca, con el 5 % de la población, y el 1,8 % restante se encuentra en la vertiente del Pacífico en donde, paradójicamente, se concentra el 65 % de la población: la desigual distribución espacial del agua y su variabilidad estacional determinan diferencias significativas en la disponibilidad del recurso (extrema aridez en la vertiente del Pacífico Sur; estrés moderado en el Pacífico Norte y abundancia en la vertiente del Atlántico), lo que determina que la vertiente del Pacífico genere la mayor cantidad de conflictos derivados del acceso al agua. *Vid. COMISIÓN TÉCNICA MULTISECTORIAL DEL GOBIERNO DEL PERÚ: Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú*, Lima, 2009, p. 1.

⁸⁴⁷ Entre los contaminantes presentes en aguas superficiales y subterráneas utilizadas para el consumo humano y la agricultura, el arsénico ocupa un puesto relevante por su relación con los problemas de salud ocasionados por su ingesta. Aproximadamente, unos cuatro millones de personas en América Latina se ven afectadas por este tipo de contaminación, con elevada incidencia en Argentina, Chile, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. En Brasil, el problema es menos serio, pero no por ello menos preocupante, en particular en las zonas mineras. *Vid. BUNDSCHUH, J.; PÉREZ CARRERA, A. y LITTER, M. I. (Eds.): Distribución del arsénico en las regiones Ibérica e Iberoamericana*, CYTED, Argentina, 2008, p. 2. Disponible en Internet: <https://www.researchgate.net/profile/Marta_Litter/publication/258702251_Distribucion_del_arsenico_en_las_regiones_Iberica_e_Iberoamericana/links/00b4952b1fbb7dc223000000.pdf> (última consulta: 20/02/2017). Asimismo, la contaminación hídrica en América Latina está dominada por las descargas municipales de origen doméstico e industrial, seguido de las mineras. *Vid. ESCOBAR, J.: "La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar"*, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 50, Santiago de Chile, 2002, p. 15.

⁸⁴⁸ PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3, op. cit.*, p. 109.

⁸⁴⁹ La *Tabla 4-1*, situada al final de este Capítulo, contiene los datos específicos de cada país latinoamericano referidos al puesto ocupado a nivel mundial en relación con el índice de desarrollo humano, la población existente y los recursos hídricos renovables disponibles.

⁸⁵⁰ *Ibidem.*, pp. 107-108.

mm/año, el país continental con mayores precipitaciones del mundo.⁸⁵¹ No obstante, existen marcadas diferencias entre el nivel de las precipitaciones de los distintos países y, por tanto, en la disponibilidad de agua dulce, tal y como se recoge en la *Tabla 4-1*; así, los menores volúmenes pertenecen a las islas del Caribe (Haití: 14,03 km³/año, República Dominicana: 23,5 km³/año, y Cuba: 38,12 km³/año), y El Salvador (26,27 km³/año), mientras que los países andinos y, en especial Brasil (8.647 km³/año), concentran los mayores. En América del Sur se encuentra la mayor cuenca hidrográfica del mundo, donde el Amazonas descarga cerca del 20 % del agua dulce que transportan todos los ríos del planeta al mar (12.000 a 16.000 km³/año).⁸⁵²

Otro aporte significativo lo constituye el lago Titicaca, compartido por Bolivia y Perú, que cuenta con un volumen medio estimado de 932 km³/año.⁸⁵³ Igualmente, las reservas de aguas subterráneas revisten una gran importancia, no solo por su volumen, especialmente en América del Sur, sino también por constituir un porcentaje muy significativo de los usos consuntivos de un país, tal y como ocurre de hecho en México.

A nivel mundial existen 286 cuencas con cursos de agua transfronterizos compartidos por 151 países, de las que 69 se encuentran en América Latina.⁸⁵⁴ Son precisamente estos sistemas compartidos entre países los que ofrecen los mayores volúmenes de agua dulce al continente, destacando entre todas ellas la cuenca del Amazonas, que comprende ocho países, y la del Plata con cinco. Brasil es el país que posee más cuerpos de agua superficiales transfronterizos (17), seguido de Argentina (13) y Chile (9).⁸⁵⁵ Cuba es, obviamente, el único país latinoamericano que carece de cuencas hidrográficas transfronterizas.

⁸⁵¹ FAO-AQUASTAT: <<http://www.fao.org/nr/water/aquastat/didyouknow/indexesp.stm>> (última consulta: 22/02/2017).

⁸⁵² PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3, op. cit.*, p. 108.

⁸⁵³ *Ibidem.*, p. 108.

⁸⁵⁴ UNEP (United Nations Environment Programme) / TWAP (Transboundary Waters Assessment Programme): *Transboundary River Basins: Status and Trends*, Nairobi, 2016, pp. 211-215.

⁸⁵⁵ PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3, op. cit.*, p. 110.

Otros recursos hídricos importantes para América Latina lo constituyen las aguas subterráneas, contabilizándose 63 acuíferos transfronterizos.⁸⁵⁶ México es el país con más acuíferos compartidos (18), seguido de Brasil (11) y de Argentina y Paraguay (7). Entre todos ellos destacan el Acuífero del Amazonas, el de mayor superficie del planeta, y el Acuífero Guaraní, el de mayor volumen de América Latina y el único sobre el que se ha suscrito un acuerdo.⁸⁵⁷

El aumento de la demanda de agua ocasionada por el crecimiento demográfico, en especial el urbano, y la expansión de la actividad industrial, unido a los efectos atribuidos al cambio climático,⁸⁵⁸ la sobreexplotación agrícola y ganadera y la intensa deforestación que se produce en ciertos países de América Latina, son los principales factores que inciden en la disminución de su disponibilidad *per cápita*, caracterizada por la disminución de su calidad a consecuencia de la contaminación y del bajo porcentaje de tratamiento que reciben las aguas residuales.⁸⁵⁹

Dicha situación supone una creciente competencia entre los diversos usos y usuarios del agua, con el consiguiente desplazamiento hacia patrones de consumo y producción sostenibles que ha llevado a la comunidad internacional a la aprobación de instrumentos de carácter diverso, tanto políticos como jurídicos, tal y como se ha expuesto anteriormente en el Capítulo Tercero, para proteger y preservar los recursos hídricos en un entorno de desarrollo sostenible. A ello cabe añadir la adopción por la mayoría de los

⁸⁵⁶ UNESCO: *Estrategia regional para la evaluación y gestión de los Sistemas Acuíferos Transfronterizos de las Américas*, Serie ISARM Américas N.º 4, Montevideo, 2015, p. 25.

⁸⁵⁷ El *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní* fue aprobado en el seno del MERCOSUR en su reunión de San Juan (Argentina) del 2 de agosto de 2010.

⁸⁵⁸ En palabras del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), actualmente se reconoce que el cambio climático es un reto global de gran importancia que tendrá impactos significativos y duraderos sobre el bienestar y el desarrollo humano, siendo una de las evidencias de su impacto el aumento de la temperatura media de la Tierra en 0,74° C durante el siglo XX. Son diversos los fenómenos que indican el impacto que ha generado el calentamiento global sobre la región latinoamericana, tales como el incremento en la intensidad y frecuencia de huracanes en el Caribe, los cambios en los patrones de distribución e intensidad de precipitaciones, los cambios en los niveles de temperaturas, el aumento de las sequías e inundaciones, así como del nivel del mar en los países costeros del Atlántico Sur, y la reducción de los glaciares en la Patagonia y los Andes. Como ejemplo, en 2009 desapareció definitivamente el glaciar Chacaltaya, situado en Bolivia, donde estaba situada la estación de esquí más alta del mundo, a 5.300 metros de altitud (*Vid.* PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3, op. cit.*, pp. 40 y 120). Para un análisis de los efectos del cambio climático en las costas latinoamericanas, *Vid.* CEPAL: *Efectos del cambio climático en la costa. de América Latina y el Caribe. Dinámicas, tendencias y variabilidad climática*, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, Santiago de Chile, 2015.

⁸⁵⁹ *Ibidem.*, p. 28.

Estados del modelo de gestión de carácter integral del agua, y que será analizado en el Capítulo Quinto.

Para dar cumplimiento a los instrumentos acordados en el ámbito internacional, así como a la adopción de los principios contenidos en la gestión integrada de los recursos hídricos, los países latinoamericanos se han visto obligados a modificar, actualizándolas, sus políticas públicas y la legislación específica sobre el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, así como su institucionalidad, tal y como será expuesto más adelante en este mismo Capítulo y siguientes de la Parte II de esta Tesis Doctoral.

Asimismo, resulta evidente la necesidad de gestionar de forma conjunta las cuencas y acuíferos transfronterizos sobre la base de la cooperación internacional entre los países que las comparten, por lo que se han creado en América Latina Organizaciones y Comisiones *ad hoc* para llevar a cabo la administración y gestión de las mismas. No obstante, ello no impide la existencia de obstáculos a nivel político entre los países concernidos que dificultan una adecuada ordenación de dichos recursos hídricos.⁸⁶⁰

2. USOS DEL AGUA Y PARTICULARISMOS GEOGRÁFICOS

De una forma global, América Latina destina el 18 % del consumo de agua al uso doméstico, el 12 % al industrial y el 70 % a la agricultura y ganadería. Dependiendo de cada país, la utilización del agua varía para cada sector: el porcentaje de consumo de agua para uso doméstico fluctúa entre el 4 % de Chile y el 56 % de Panamá; para el uso industrial, Panamá tan solo emplea el 1 %, mientras que Colombia le dedica el 19 %; para el uso agrícola, Panamá emplea el 43 % del agua extraída, en contraposición a Bolivia, que utiliza el 91 %.⁸⁶¹

Asimismo, entre los usos no consuntivos del agua son de mencionar la navegación fluvial, especialmente significativa en Sudamérica, la generación de energía hidroeléctrica, posible gracias a la abundancia de recursos hídricos en la mayor parte de

⁸⁶⁰ PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3, op. cit.*, p. 111.

⁸⁶¹ La *Tabla 4-2*, situada al final del Capítulo, presenta de una manera detallada en cada país latinoamericano los porcentajes de agua que dedican a cada uno de los usos consuntivos.

los países latinoamericanos, y la pesca continental, a los que cabe añadir la utilización del agua con fines de ocio y ecológicos.

2.1. Usos consuntivos del agua

2.1.1. USO DOMÉSTICO DEL AGUA

El abastecimiento de agua para uso doméstico comprende una serie de fases que se inician con la captación del agua dulce bruta procedente tanto de las aguas superficiales (ríos, lagos, embalses, canales) como de los acuíferos (pozos y manantiales). Una vez captada, se efectúa su potabilización en la correspondiente planta mediante un conjunto de tratamientos⁸⁶² que permiten que el agua sea apta para el consumo humano y pueda beberse con garantía de calidad; posteriormente, el agua ya potabilizada se almacena en depósitos protegidos, desde donde se distribuye a través de la red de abastecimiento y suministro de agua para su consumo.

El agua utilizada para uso doméstico genera residuos líquidos conocidos como aguas residuales domésticas, normalmente contaminadas con sustancias orgánicas e inorgánicas, a la que suelen unirse durante la evacuación de las mismas las procedentes de la lluvia, de otras aguas superficiales y subterráneas y, en ocasiones, de residuos líquidos industriales. Las aguas residuales pueden ser sometidas a saneamiento,⁸⁶³ o bien

⁸⁶² Según la calidad del agua bruta se precisan diversos procesos para conseguir que el agua sea potable. Los más importantes que se llevan a cabo en las plantas potabilizadoras, son los siguientes: 1) *Coagulación y floculación*: La adición de sustancias como sulfato de alúmina o polielectrolitos permite que partículas con idéntica carga eléctrica, que de manera natural se repelen y no sedimentan, se desestabilicen, coagulen y formen flóculos capaces de sedimentar; 2) *Decantación*: Separa por gravedad las partículas en suspensión que transporta el agua, consiguiendo un flujo de agua con la menor turbulencia posible, de manera que las partículas más densas decantan y sedimentan en el fondo. Las menos densas flotan y van a parar a la superficie, de donde se eliminan; 3) *Filtración*: Las aguas previamente decantadas se hacen pasar por un medio poroso, quedando retenidas partículas sólidas en suspensión de diferentes tamaños en función de las características del filtro. En general no consiguen eliminar elementos disueltos como los contaminantes químicos, pero sí muchas sustancias que le dan turbidez al agua, incluso huevos de parásitos. Los filtros más utilizados en potabilización son los de arena y los de carbón activado; y 4) *Desinfección*: Es la fase más importante, ya que garantiza la eliminación de los microorganismos presentes en el agua que pueden causar gran número de enfermedades. Existen diversos métodos físicos (calor) y químicos (cloro, ozono, sales metálicas) para desinfectar el agua, pero el más utilizado en abastecimiento es la cloración, ya que es barato, sencillo, eficaz, tiene acción residual y fácil determinación. Se utilizan diversos productos tales como dióxido de cloro, cloro gas, hipoclorito sódico, hipoclorito potásico. Otro sistema de desinfección, aunque menos utilizado, es la ozonificación. Con frecuencia se realiza una precloración, antes de la decantación, que sirve para oxidar la materia orgánica presente en el agua y disminuir su concentración. Posteriormente se realiza una postcloración que garantice la desinfección y la presencia de cloro en la red de distribución. Cuanta mayor calidad tenga el agua, menores serán los tratamientos de potabilización a los que habrá que someterla.

⁸⁶³ Para que las aguas residuales, usadas y contaminadas por la actividad humana, puedan ser vertidas al medio natural sin ningún tipo de peligro, es necesario proceder a su tratamiento en las plantas

pueden evacuarse directamente al medio natural, con el peligro de su utilización indebida para el consumo humano y la consiguiente transmisión de enfermedades, provocando cientos de miles de muertes anualmente.⁸⁶⁴

El acceso al agua potable y a las instalaciones higiénicas de saneamiento resulta esencial para la salud pública. Como ya se expuso en el Capítulo Tercero, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su *Resolución 64/292, El derecho humano al agua y el saneamiento*,⁸⁶⁵ reconoció como un derecho humano tanto el acceso al agua potable, entendiéndose el mismo como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”,⁸⁶⁶ como el acceso al saneamiento, considerado como “derecho al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea salubre,

depuradoras de aguas residuales. De forma genérica, la depuración de las aguas residuales comprende las siguientes fases: 1) *Pretratamiento*: sirve para eliminar los residuos de mayor tamaño, separando la contaminación que está flotando o en suspensión en las aguas a través de: (a) *Desbaste*: eliminación de elementos insolubles de cierto tamaño mediante una serie de rejillas. En este proceso se suelen eliminar ramas, botellas, trapos, etc.; (b) *Desarenado*: eliminación de partículas más pesadas que el agua, que no se hayan quedado retenidas en el desbaste, sobre todo arenas pero también otras sustancias como cáscaras, semillas, etc.; (c) *Desengrasado*: eliminación de grasas, aceites, espumas y materias flotantes más ligeras que el agua para evitar interferencias en procesos posteriores; 2) *Tratamiento primario*: consistente en dejar reposar el agua en tanques, llamados decantadores, en cuya superficie se acumulan los residuos flotantes, mientras que en el fondo se quedarán los más pesados, principalmente los fangos. En esta etapa puede emplearse un tratamiento físico - químico que actúe como floculante, favoreciendo la unión de las partículas y su retirada; 3) *Tratamiento secundario*: el agua pasa a grandes balsas con bacterias que eliminan la materia orgánica, tanto la disuelta como en suspensión. En este proceso se utiliza un reactor biológico para aportar el oxígeno necesario para que las bacterias puedan descomponer la materia orgánica del agua, que pasa después a otro decantador para retirar los lodos que permanecen en el líquido; y 3) *Tratamiento terciario*: Son tratamientos destinados a mejorar o afinar las características del agua con la finalidad de reutilizarlas. El proceso consiste en higienizar (eliminar microorganismos) y adecuar el agua para un determinado uso. Existe una amplia variedad de tratamientos terciarios, como filtración a través de carbón activado, aplicación de cloro o sometimiento del líquido a rayos ultravioleta, dependiendo del uso o la legislación vigente en cada país sobre las características del vertido.

⁸⁶⁴ Según la OMS, el agua contaminada y el saneamiento deficiente están relacionados con la transmisión de enfermedades como el cólera, otras diarreas, la disentería, la hepatitis A, la fiebre tifoidea y la poliomielitis. Unas 842.000 personas de países de ingresos bajos y medianos mueren cada año como consecuencia de la insalubridad del agua y de un saneamiento y una higiene deficientes. Se considera que un saneamiento deficiente es la principal causa de unas 280.000 de estas muertes. *Vid.* OMS: <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs392/es/>> (última consulta: 22/02/2017).

⁸⁶⁵ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/RES/64/292 “El derecho humano al agua y el saneamiento”*, de 28 de julio de 2010.

⁸⁶⁶ Esta caracterización del agua está recogida en el párrafo 2 de la *Observación General N° 15 (COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS: Doc. E/C.12/2002/11)*, y trasladada posteriormente a la *Resolución 70/169 “Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento”* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/RES/70/169 “Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento”*, de 17 de diciembre de 2015, párrafo 2).

higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad”.⁸⁶⁷ En dicha Resolución se exhortaba a intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento en consonancia con el Objetivo de Desarrollo del Milenio N.º 7 (Meta 7.C.) de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable⁸⁶⁸ y a servicios básicos de saneamiento, modificado por el *Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 6* de garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos antes de que finalice el año 2030.⁸⁶⁹

América Latina, en lo que respecta al acceso al agua potable, ha alcanzado dicha Meta de manera global, aunque no han llegado a la misma de forma individualizada Venezuela, Colombia, República Dominicana y Haití.⁸⁷⁰ En relación con el acceso al saneamiento, no lo consiguieron Colombia, Panamá, República Dominicana, Bolivia

⁸⁶⁷ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/RES/70/169 “Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento”*, de 17 de diciembre de 2015, párrafo 2.

⁸⁶⁸ Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el acceso al agua potable se mide por el porcentaje de la población que utiliza fuentes de suministro de agua potable mejoradas, siempre que el abastecimiento de agua para beber, cocinar y realizar el aseo personal sea como mínimo de 20 litros por persona y día, proveniente de una fuente de agua ubicada a menos de 1.000 metros de la vivienda, con un tiempo de recolección total inferior a 30 minutos. *Vid.* HOWARD, G. and BARTRAM, J.: *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁶⁹ Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos: 6.1) De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos; 6.2) De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad; 6.3) De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial; 6.4) De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua; 6.5) De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda; 6.6) De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos; 6.a) De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización; y 6.b) Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

⁸⁷⁰ Venezuela, a pesar de no haber alcanzado la Meta, ha progresado satisfactoriamente, Colombia lo ha hecho moderadamente, y la República Dominicana y Haití han progresado poco. *Vid.* OMS-UNICEF: *Progresos en materia de saneamiento y agua potable: informe de actualización 2015 y evaluación del ODM*, Ginebra, 2015, p. 4. Disponible en Internet: <https://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMPPreport_Spanish.pdf> (última consulta: 22/02/2017).

Guatemala y Haití.⁸⁷¹ La *Tabla 4-3*, situada al final del Capítulo, contiene los porcentajes alcanzados por cada país latinoamericano sobre el acceso mejorado al agua potable y al saneamiento, considerando como fuente mejorada de agua potable “aquella que, por la naturaleza de su construcción, está protegida adecuadamente de la contaminación exterior, particularmente materia fecal”,⁸⁷² y como instalación de saneamiento mejorada “aquella que impide de forma higiénica el contacto de las personas con excrementos humanos”.⁸⁷³ En dicha Tabla se puede observar la asimetría existente entre los distintos países latinoamericanos, así como entre la población urbana y la rural.

No obstante lo anteriormente expuesto, es de reseñar la preocupación de los Gobiernos latinoamericanos por el acceso al agua potable y el saneamiento desde hace más de medio siglo, en concreto, desde la aprobación en 1961 de la *Carta de Punta del Este*,⁸⁷⁴ suscrita en el marco del Consejo Interamericano Económico y Social de la

⁸⁷¹ A pesar de no haber alcanzado la Meta, Colombia, Panamá y la República Dominicana han progresado satisfactoriamente, mientras que Bolivia y Guatemala lo han hecho moderadamente. *Ibidem.*, p. 5.

⁸⁷² El agua potable mejorada comprende: 1) *Agua corriente en el lugar de consumo*: Conexión de agua corriente en la vivienda, parcela o patio del usuario; y 2) *Otras fuentes mejoradas de agua potable*: Fuentes de agua pública, pozos entubados o pozos de sondeo, pozos excavados protegidos, manantiales protegidos, captación del agua de lluvia. El agua potable no mejorada comprende: 1) *Fuentes no mejoradas de agua potable*: pozos excavados no protegidos, manantiales no protegidos, carretas con un pequeño depósito o bidón, camiones cisterna, agua embotellada (no se considera “mejorada” debido a las posibles limitaciones en la cantidad, no en la calidad); y 2) *Fuentes de agua potable de superficie*: Ríos, represas, lagos, estanques, arroyos, canales, canales de riego. *Vid. OMS-UNICEF: Progresos en materia de saneamiento y agua potable: informe de actualización 2015 y evaluación del ODM, op. cit.*, p. 50.

⁸⁷³ El saneamiento mejorado comprende: 1) *Instalaciones de saneamiento mejoradas*: Este tipo de instalaciones tienen una alta probabilidad de garantizar las condiciones higiénicas necesarias para impedir el contacto de las personas con los excrementos humanos. Entre ellas figuran: a) Sistema de sifón con descarga a una red de alcantarillado, un tanque séptico, o una letrina de pozo; b) Letrina de pozo mejorada con ventilación; c) Letrina de pozo con losa; y c) Letrina de fertilizante orgánico. El saneamiento no mejorado comprende: 1) *Instalaciones de saneamiento compartidas*: Instalaciones de saneamiento aceptables en otros sentidos, pero que comparten los miembros de dos o más hogares (solo se consideran “mejoradas” las instalaciones que no son compartidas ni públicas); 2) *Instalaciones de saneamiento no mejoradas*: Este tipo de instalaciones no garantizan las condiciones higiénicas necesarias para impedir el contacto de las personas con las heces humanas. Entre ellas figuran las letrinas de pozo sin losa o plataforma, las letrinas colgantes y las letrinas de cubo; y 3) *Defecación al aire libre*: Significa eliminar las heces humanas en campos, bosques, matorrales, masas de agua abiertas, playas u otros espacios abiertos, o eliminarlas con residuos sólidos. *Ibidem.*

⁸⁷⁴ La *Carta de Punta del Este (Establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del Marco de la Operación Panamericana)*, suscrita en el marco del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Punta del Este (Uruguay) el 17 de agosto de 1961, estableció en el punto 8 del Título Primero (Objetivos de la Alianza para el Progreso), el objetivo de “aumentar en un mínimo de cinco años la esperanza de vida al nacer, y elevar la capacidad de aprender y producir, mejorando la salud individual y colectiva. Para lograr esta meta se requiere, entre otras medidas, suministrar en el próximo decenio agua potable y desagüe a no menos del 70 por ciento de la población urbana y del 50 por ciento de la rural”. Texto de la

Organización de los Estados Americanos (OEA), donde asumieron el compromiso de lograr una mejora sustancial en la expansión de los servicios de agua potable y saneamiento concretado en el punto 8 del Título Primero: "...suministrar en el próximo decenio agua potable y desagüe a no menos del 70 por ciento de la población urbana y del 50 por ciento de la rural", habiendo realizado desde entonces importantes esfuerzos para aumentar el porcentaje de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, consiguiéndose los avances más importantes en la década de 1980, hasta el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El carácter urbano de la población latinoamericana (80 %) y la existencia de grandes áreas metropolitanas⁸⁷⁵ hacen que, en general, las infraestructuras y los correspondientes servicios urbanos de abastecimiento de agua y saneamiento presenten grandes carencias derivadas de los importantes volúmenes de agua a movilizar y posteriormente potabilizar, así como del elevado coste de la extensión y mantenimiento de las redes de abastecimiento y saneamiento, a lo que cabe añadir los problemas existentes de financiación de estos servicios que garanticen un uso eficiente de los mismos.

La cobertura del servicio de agua potable en las zonas urbanas de América Latina es alta (97 %), ya que todos los países superan el 90 %, excepto Haití (65 %) y la República Dominicana (85 %), dándose el caso de países que alcanzan el 100 %, como Chile, Costa Rica, Paraguay y Uruguay, y otros muy próximos al mismo, como Argentina y Nicaragua (99 %), Brasil y Panamá (98 %). Sin embargo, las infraestructuras de alcantarillado y saneamiento presentan diferencias muy acusadas entre los países latinoamericanos a pesar de haberse realizado un importante esfuerzo en este sector en las zonas urbanas donde, de forma global, se ha alcanzado el 88 % de cobertura del saneamiento. Chile es el único país que ha conseguido el 100 % de cobertura del saneamiento urbano, seguida muy de cerca por Uruguay y Venezuela (97 %), Argentina

Carta disponible en Internet: <<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/trabajosocial1/files/2013/09/Alianza-para-el-Progreso-I.pdf>> (última consulta: 22/02/2017).

⁸⁷⁵ Como ejemplo, la Ciudad de México, cuya población es de, aproximadamente, 9 millones de habitantes. No obstante, si se tiene en cuenta la Zona Metropolitana del Valle de México, suma entonces un total de 21 millones, lo que la convierte en la aglomeración urbana más grande del continente americano y la segunda del mundo después de Tokio.

(96 %), Costa Rica y Paraguay (95 %). En el extremo opuesto destacan Haití (34 %), Bolivia (61 %), Nicaragua (76 %) y Guatemala (78 %).⁸⁷⁶

En lo que respecta a las zonas rurales, su porcentaje de cobertura es significativamente inferior a las zonas urbanas, siendo la cobertura global de abastecimiento de agua en América Latina del 84 % con importantes asimetrías que van desde una cobertura total del 100 % en Argentina hasta el 48 % de Haití y el 69 % de Nicaragua y Perú. Todavía es más acusada la diferencia en el caso del saneamiento, oscilando entre el 98 % de Argentina y el 19 % de Haití.⁸⁷⁷

Como se desprende de lo expuesto, los niveles de cobertura alcanzados en la región pueden considerarse razonables, con la excepción del tratamiento de las aguas residuales, una asignatura pendiente que influye directamente en el importante grado de contaminación de las aguas latinoamericanas⁸⁷⁸ y, por tanto, en la salud de las personas y el equilibrio de los ecosistemas hídricos.⁸⁷⁹ No obstante, se precisa realizar un mayor esfuerzo para atender las necesidades de abastecimiento de agua y de saneamiento, en especial de las poblaciones más desfavorecidas como es el caso de los habitantes de las zonas rurales, de la población indígena y de los barrios marginales de las ciudades.

2.1.2. EL AGUA EN LA AGRICULTURA

El mayor consumo global de agua en América Latina corresponde a la agricultura, que emplea el 70 % de los recursos hídricos extraídos. De forma individualizada, México

⁸⁷⁶ Vid. *Tabla 4-3*, situada al final del Capítulo.

⁸⁷⁷ *Ibidem*.

⁸⁷⁸ La principal fuente de contaminación de los recursos hídricos en América Latina la constituye la ausencia de tratamiento de las aguas residuales domésticas. Se estima que únicamente reciben algún tipo de tratamiento de depuración entre el 25 % y el 30 % de los efluentes urbanos. Vid. PEÑA, H.: "Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe". CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 178, Santiago de Chile, 2016, p. 40.

⁸⁷⁹ El problema del tratamiento de las aguas residuales no es específico de la región latinoamericana, afectando igualmente a países desarrollados como en el caso de España, donde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia del 25 de julio de 2018 sobre el *Asunto C 205/17*, la condena a abonar a la Comisión Europea 12 millones de euros por no haber dado cumplimiento a la *Sentencia C-343/10*, de 14 de abril de 2011, de incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de la *Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, al no haber adoptado las medidas necesarias en relación con la recogida de las aguas residuales urbanas de ciertas aglomeraciones de más de 15.000 habitantes, así como del tratamiento de las aguas residuales urbanas de otros núcleos urbanos de más de 15.000 habitantes y, asimismo, España deberá abonar una multa coercitiva de 10.950.000 euros por cada semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la anterior Sentencia del 14 de abril de 2011.

está a la cabeza, con 61,83 km³/año, siendo Panamá el país que menos recursos hídricos dedica al riego en la agricultura (0,446 km³/año).⁸⁸⁰ Los consumos de agua para riego varían en función del tipo de cultivo, la climatología local y, sobre todo, por la tecnología de riego empleada. El volumen de agua dedicada al regadío anualmente en México es de 13.500 m³ por hectárea cultivada, siendo mayores estas cifras en Centroamérica al tratarse de cultivos intensivos de arroz, azúcar y plátanos, e inferiores en Sudamérica, donde oscilan entre 9.000 y 12.000 m³ por hectárea.⁸⁸¹

Aproximadamente, el 30 % de la superficie de América Latina resulta apta para la agricultura.⁸⁸² La gran disponibilidad de agua de la región permite incorporar nuevas tierras a la producción de cultivos, toda vez que el 36 % de la superficie actualmente no cultivable podría constituirse en tierra arable.⁸⁸³ Dadas las peculiaridades de la región, no toda la superficie dedicada a la agricultura requiere su irrigación, siendo notablemente superior la superficie dedicada a cultivos y praderas que únicamente recibe el agua procedente de la lluvia que aquella en que es necesario el aporte de agua a través de la irrigación.⁸⁸⁴ La región cuenta con una superficie total de 18,3 millones de hectáreas de regadío, siendo los países con una mayor extensión de los mismos México (6,3), Brasil (2,9), Chile (1,9), Argentina (1,2) y Perú (1,2).⁸⁸⁵ La *Tabla 4-4*, situada al final del Capítulo, contiene los datos de las superficies dedicadas a la agricultura en cada uno de los países latinoamericanos.

Con carácter general, la técnica de riego más utilizada es el riego superficial por inundación (87 %), seguida a considerable distancia del riego por aspersión⁸⁸⁶ (10 %) y

⁸⁸⁰ Vid. *Tabla 4-2*, situada al final del Capítulo.

⁸⁸¹ GWP (Global Water Partnership): *Agenda del Agua de las Américas: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*, VI WORLD WATER FORUM, Marseille, 2012, p. 25. Disponible en Internet: <http://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/agenda-del-agua-de-las-americas.pdf> (última consulta: 22/02/2017).

⁸⁸² PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3, op. cit.*, p. 64.

⁸⁸³ CEPAL/FAO/IICA: *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016*, San José, Costa Rica, 2015, p. 73.

⁸⁸⁴ Por ejemplo, Argentina y Brasil disponen de enormes extensiones de cultivos y praderas, entre ambos un millón de km² (dos veces la superficie de la Península Ibérica), que no tienen más aporte de agua que la lluvia, lo que les permite atender las demandas de producción vegetal sin apenas infraestructuras de regadío. Vid. RÓDENAS CAÑADA, M. A.: "El agua en Iberoamérica", *Ingeniería y Territorio N.º 91: Las Naciones Unidas y el Agua*, 2010, p. 80.

⁸⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁸⁶ Como caso significativo, Brasil utiliza con profusión el riego por aspersión (35 % del total del riego). *Ibidem.*, p. 84.

del riego localizado⁸⁸⁷ (2 %), que es el más tecnificado.⁸⁸⁸ La tendencia es la transformación del riego superficial en riego localizado debido a su gran ventaja como técnica eficiente, no solamente por el ahorro de agua, sino también por las posibilidades de automatización y de incremento de la calidad de vida del agricultor que lleva aparejadas, lo que supondrá un importantísimo avance en la gestión de los recursos hídricos al conseguir grandes ahorros en el enorme volumen de agua que emplea el regadío.

El número de hectáreas irrigadas desde la década de 1960 hasta 1990 se ha duplicado ampliamente, con el consiguiente incremento del volumen de agua utilizado en la agricultura. En cambio, durante el periodo 1990-2009, la región incrementó la producción agrícola, manteniendo la superficie sembrada sin variaciones significativas,⁸⁸⁹ lo que se traduce en una mayor eficiencia atribuible en gran parte al incremento del riego localizado en detrimento del riego por inundación.

Los años 2010 al 2013 lo han sido de sucesivos resultados extraordinarios en la producción mundial de biocombustibles. Brasil es el segundo productor mundial de etanol (33 %) utilizando como materia prima la caña de azúcar; a su vez, los mayores incrementos en la producción de biodiesel en el continente obtenido a partir de la soja fueron registrados por Brasil⁸⁹⁰ y Argentina.⁸⁹¹ Los importantes incrementos de producción de soja en la región latinoamericana durante en los años 2012, 2013 y 2014 son consecuencia directa del alza de su precio a nivel internacional, lo que ha favorecido políticas económicas en países como Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia que

⁸⁸⁷ El riego localizado es un método de riego que, para mantener un nivel adecuado y constante de humedad en el suelo, aplica el agua gota a gota en la masa radicular de la planta. Se pretende una aplicación del agua lenta, localizada y uniforme, humedeciendo una parte del terreno y manteniendo constantemente altos niveles de humedad en el suelo. El efecto de la localización tiene influencia en la evaporación y transpiración, la distribución de las raíces, etc. Al ser escaso el volumen de suelo mojado, la capacidad de almacenamiento es baja y, por tanto, obliga a aplicar pequeñas dosis de riego, con alta frecuencia. Los riegos localizados pueden ser de bajo caudal (riego por goteo) o de alto caudal (riego por difusión o microaspersión).

⁸⁸⁸ Vid. RÓDENAS CAÑADA, M. A.: “El agua en Iberoamérica”, *op. cit.*, p. 84.

⁸⁸⁹ En el periodo 1990-2009 la gran mayoría de los países latinoamericanos muestran variaciones anuales marginales en la superficie cultivada. Solamente Nicaragua y Paraguay presentan incrementos de la superficie dedicada a la agricultura que oscilan entre el 1 y el 2 %. Vid. CEPAL/FAO/IICA: *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013*, FAO, Santiago de Chile, 2012, p. 41.

⁸⁹⁰ BARONA, E.; RAMANKUTTY, N.; HYMAN, G. and COOMES, O. T.: *et al.*: “The role of pasture and soybean in deforestation of the Brazilian Amazon”, *IOP Sciences, Environmental Research Letters*, N.º 5, 2010, pp. 1-2.

⁸⁹¹ La producción de biodiesel obtenido a partir de la soja por Brasil y Argentina ascendió en el año 2010 a 2,3 y 2,1 millones de toneladas, respectivamente. *Ibidem.*, p. 45.

incentivan la expansión de grandes monocultivos para satisfacer las demandas externas de este producto.⁸⁹²

La agricultura conlleva el empleo de productos químicos diversos tales como fertilizantes, plaguicidas (pesticidas y herbicidas), hormonas y antibióticos cuyos restos pasan al suelo, contaminando acuíferos y aguas superficiales, con la consiguiente degradación del medio ambiente natural, a la par que causa enfermedades y muertes en las personas que utilizan dichas aguas. En todos los países latinoamericanos existen cursos de agua superficiales y acuíferos contaminados por los productos utilizados en la agricultura.

No podemos olvidar que la actividad agrícola está estrechamente relacionada con la ganadería,⁸⁹³ toda vez que, en la actualidad, el 40 % de la producción mundial de cereales se destina a la alimentación del ganado.⁸⁹⁴ Existe una relación causa-efecto entre el aumento de la cabaña ganadera y la consiguiente deforestación,⁸⁹⁵ tal y como ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.⁸⁹⁶ Las actividades agropecuarias, en especial a partir del siglo XX, han afectado seriamente al trópico húmedo latinoamericano, siendo el Amazonas la zona más afectada por la deforestación en la región, cuyos efectos también se extienden hacia el este de los Andes, el Chaco argentino y los bosques atlánticos sudamericanos.⁸⁹⁷

⁸⁹² *Ibidem.*, p. 66.

⁸⁹³ Brasil es el principal productor latinoamericano de todas las especies de ganado, con el 53 % de la carne vacuna de cabaña, el 52 % de ganado lechero, el 45 % de cerdos, el 39 % de aves de corral y el 21 % de ovinos. Argentina es el segundo mayor productor de ganado de carne (12 %). México es el segundo mayor productor de cerdos (18 %) y aves (16 %) y el tercer mayor productor de ganado lechero (5,5 %), por detrás de Colombia (12 %), y el tercer mayor productor de ganado de carne vacuna (8 %). Argentina es el segundo mayor productor de ovejas (18 %). Perú, Bolivia, México y Uruguay (en ese orden) representan en conjunto casi la mitad de todos los inventarios de ovejas de América Latina. *Vid. CEPAL/FAO/IICA: Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016, op. cit.*, p. 93.

⁸⁹⁴ PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3, op. cit.*, p. 66.

⁸⁹⁵ La deforestación en América Latina, en particular en la región del Amazonas, se debe principalmente a la tala de bosques con la finalidad de procurar superficies tanto de cultivo de forraje para la ganadería como para la cría del ganado y, en menor medida, para el cultivo de soja. *Vid. BARONA, E; RAMANKUTTY, N; HYMAN, G. and COOMES, O. T.: "The role of pasture and soybean in deforestation of the Brazilian Amazon", IOP Science, 2010, p. 2. Disponible en Internet: <<http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/5/2/024002/pdf>> (última consulta: 24/02/2017).*

⁸⁹⁶ PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3, op. cit.*, p. 66.

⁸⁹⁷ *Ibidem.*, p. 65.

2.1.3. EL AGUA EN LA INDUSTRIA

El sector industrial supone un impacto sobre la disponibilidad del agua en la región mucho menor que el correspondiente al sector agrícola, tal y como se deduce de la *Tabla 4-1*, aunque el vertido de sus aguas residuales no tratadas sí resulta mucho más perjudicial. Las industrias con un uso intensivo de agua, tales como la textil, petroquímica, celulosa y de alimentación, tienen una particular importancia, pues aportan una parte significativa del PIB del sector manufacturero de la región. Los países con un mayor volumen de extracción de recursos hídricos anuales para sus procesos industriales son Brasil (12,72 km³), México (7,28 km³), Chile (4,744 km³) y Argentina (4 km³).⁸⁹⁸

Dentro de la industria, la minería ha sido una de las actividades más contaminantes en la región, incluso desde la época colonial, en especial en países como Argentina, Bolivia, Chile, México y Perú. Los principales productos extraídos en estos países incluyen el cobre, carbón, níquel, oro y plata, así como materiales de construcción como la arena, tanto en los anteriores países como en los centroamericanos.⁸⁹⁹ La erosión provocada por la actividad minera efectuada en zonas montañosas y en las riberas de los ríos afecta negativamente a la biodiversidad. La utilización de ingentes cantidades de mercurio en la extracción de minerales contribuye de manera importante a la contaminación de los sistemas acuáticos, afectando tanto a la población piscícola de los mismos como a las comunidades humanas que hacen uso de estas aguas y de sus recursos pesqueros.⁹⁰⁰

Como ejemplos, en Ecuador, la minería a cielo abierto afecta a ecosistemas lóticos como los ríos Chico, Gala, Siete y Tenguel, que presentan contaminación por mercurio 49 veces superior a la legalmente permitida, y por arsénico 19 veces por encima de la norma, al igual que por cromo, vanadio, níquel y cadmio, los cuales superan el valor límite respectivo, representando un serio problema el uso doméstico de esas aguas por las comunidades ribereñas. A su vez, el río Bogotá, en Colombia, presenta concentraciones alarmantes de cadmio y arsénico a causa principalmente de la producción de cemento y

⁸⁹⁸ Vid. FAO-AQUASTAT Database.

⁸⁹⁹ PNUMA: *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe*. GEO ALC 3, op. cit., p. 68.

⁹⁰⁰ Estudios recientes estiman que, entre 1975 y 2002, la explotación de oro en la Amazonía brasileña produjo alrededor de 2.000 toneladas de oro, lo cual dejó cerca de 3.000 toneladas de mercurio en el medio ambiente de la región. Se estima que entre el 5 y 30 % del mercurio utilizado para extracción aurífera a baja escala en la cuenca del Amazonas es liberado en las aguas. *Ibidem*.

de la industria peletera, cuyos residuos va a parar directamente al río, cuyas aguas se utilizan para el riego de huertos, contaminándose las hortalizas por la acumulación de metales en sus tejidos, con el consiguiente peligro para la salud de las personas.⁹⁰¹

2.2. Usos no consuntivos del agua

2.2.1. LA NAVEGACIÓN FLUVIAL

Los cursos de agua navegables constituyen un vector que coadyuva al desarrollo y progreso de las distintas sociedades que se han ido sucediendo con el transcurso de los siglos, toda vez que los mismos permiten la comunicación y el comercio, tal y como ya se expuso en el Capítulo Segundo.

La cualidad de navegables de la inmensa mayoría de los ríos latinoamericanos permite su utilización como medio de transporte de mercancías y personas, más limitado en Centroamérica, con la excepción del transporte interoceánico realizado a través del Canal de Panamá, y con un extraordinario auge en América del Sur.

En el transcurso de la primera década del siglo XXI, los países sudamericanos experimentaron un elevado crecimiento económico como consecuencia del incremento de las exportaciones de alimentos y materias primas hacia los países más desarrollados, en especial China, y la región tuvo que buscar nuevas zonas de producción situadas en el interior de los países, lo que se tradujo en la necesidad de vislumbrar un medio alternativo de transporte que fuera accesible, barato⁹⁰² y de reducido impacto medioambiental: el transporte fluvial.

América del Sur cuenta con un importante número de ríos navegables, aunque, en general, carece de condiciones para transportar grandes volúmenes de mercancías o un número importante de pasajeros a través de ríos que cuenten con la adecuada profundidad y seguridad. La inmensa mayoría de los ríos navegables únicamente posibilitan el

⁹⁰¹ *Ibidem.*, p. 115.

⁹⁰² El transporte fluvial presenta las siguientes ventajas: 1) para transportar 1.600 toneladas se requiere una sola barcaza, mientras que por ferrocarril se necesitarían 40 vagones de 40 t, y por carretera 80 camiones de 20 t; 2) con relación al flete y tomando como índice la unidad, el transporte fluvial sería 1, por ferrocarril 1,4, y por carretera 3,2; 3) con relación al consumo de carburante, con un litro de gasoil se transporta una tonelada: por transporte fluvial se recorrerían 251 km, por ferrocarril 101 km, y por carretera 29 km. *Vid.* TERRAZAS, R.: *Hidro vías para el desarrollo y la integración suramericana*, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), 2016, p. 16. Disponible en Internet: <<http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/919/CAF-Hidroviias.pdf>> (última consulta: 27/02/2017).

transporte en condiciones de buena visibilidad, es decir, de día, y solo durante los meses de mayor precipitación pluvial. Además, la deficiente conexión de los puertos fluviales con el territorio situado en el interior y el escaso desarrollo de la necesaria plataforma logística limitan en gran manera la utilización de este medio natural de transporte y comunicación, insuficientemente explotado, con que cuenta la región.

La solución a este problema pasa por transformar los ríos navegables en hidrovías, es decir, en ríos navegables dotados de la adecuada señalización y de ayudas a la navegación que permitan la misma las 24 horas del día, en los que se efectúe un dragado sistemático que posibilite la navegación de barcas de transporte, y dotados de la necesaria infraestructura de puertos fluviales con sus correspondientes instalaciones y vías de comunicación que enlacen con las zonas interiores de producción de alimentos y materias primas. A estas acciones deben sumarse mecanismos de gestión, de desarrollo tecnológico y empresarial, de vínculos intermodales y logística, de capacitación y de sostenibilidad medioambiental, social y económico-financiera para configurar una verdadera hidrovía.

A pesar de que el 70 % del territorio de la región está constituido por cuencas hidrográficas con ríos navegables,⁹⁰³ el desarrollo de las hidrovías debe considerarse todavía incipiente,⁹⁰⁴ sobre la base de un sistema regional de navegación fluvial que tiene como eje la interconexión de los ríos de las cuencas del Orinoco, Amazonas y del Plata, y que junto a los ríos tributarios conforman más de 100.000 km aptos para el transporte fluvial.⁹⁰⁵ No obstante, durante las últimas décadas se han venido realizando diversos esfuerzos para que el uso de los ríos se convierta en un importante motor que impulse el desarrollo económico y social y de promoción de la integración regional.

En la actualidad existen varias hidrovías que presentan diferentes grados de desarrollo; unas de carácter nacional, como la hidrovía Tieté – Paraná, que atraviesa la

⁹⁰³ Las tres cuencas más importantes de América del Sur, Orinoco, Amazonas y del Plata, cubren 10.400.000 km², y otras cuencas de la región alcanzan los 2.000.000 km². Si se considera que Sudamérica cuenta con un territorio total de 17.892.000 km², ello significa que casi el 70 % de la región está constituido por cuencas hidrográficas con ríos naturalmente navegables *Ibidem*, p. 13.

⁹⁰⁴ Hace tres décadas, los hermanos PAUL y CONSTANTINO GEOGERSCU protagonizaron la *Expedición Oriampla*, en cuya travesía de 10.000 km. desde el Orinoco hasta el Río de la Plata y viceversa por las cuencas del Orinoco, Amazonas y de la Plata, constataron que era posible la navegación fluvial por la región sudamericana en más de un 90 % de su longitud, con calados de alrededor de cuatro pies (1,20 m) durante casi todo el año, según reza el informe final del viaje. *Ibidem.*, p. 15.

⁹⁰⁵ *Ibidem.*, p. 15.

región más industrializada de Brasil; y otras internacionales como, por ejemplo, la hidrovía Paraguay-Paraná, que discurre por los cinco países de la cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), la hidrovía del río Uruguay, la hidrovía Uruguay-Brasil (Laguna Merín – Laguna de los Patos), y la hidrovía del río Magdalena (la única que está ubicada al oeste de la Cordillera de los Andes).

Con el objetivo de promover la dinamización de las hidrovías, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ha creado el *Programa Regional para el Desarrollo de las Hidrovías Suramericanas* como un instrumento de política económica regional para facilitar y contribuir al proceso de transformación productiva con inclusión social y sostenibilidad ambiental, construyéndose en el marco de una serie de actividades y eventos realizados entre los años 2013 y 2016 en Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela.⁹⁰⁶ Con su ejecución se pretende impulsar el desarrollo de las hidrovías de la región con una visión integral y bajo los principios de integración, cooperación, complementariedad y conservación del medio ambiente. De esta manera se contribuirá, entre otros aspectos, a la integración física suramericana mediante la conformación de corredores multimodales de transporte⁹⁰⁷ en el contexto de la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana* (IIRSA), instrumento de integración física sudamericana que será tratada en el Capítulo Octavo.

Por último, dada su importancia comercial y económica, a la par que estratégica,⁹⁰⁸ resulta obligado efectuar una reseña sobre el Canal de Panamá. El primer antecedente data del año 1534, cuando Carlos I de España ordenó el primer estudio sobre una propuesta para abrir una ruta navegable a través del istmo de Panamá. Tres siglos y medio después, el primer esfuerzo de construcción de un canal fue realizado por ingenieros franceses que comenzaron los trabajos en 1880, abandonándose el proyecto veinte años después a causa de las enfermedades y las dificultades financieras.

⁹⁰⁶ *Ibidem.*, p. 23.

⁹⁰⁷ En una primera etapa del *Programa Regional para el Desarrollo de las Hidrovías Suramericanas*, el plan de acción será aplicado en las siguientes hidrovías: Hidrovía del río Magdalena, Hidrovía Paraguay – Paraná, Hidrovía del río Uruguay, e Hidrovía Uruguay/Brasil (Laguna Merín – Laguna de los Patos). En la segunda etapa se trabajará sobre las siguientes: Hidrovía Amazónica, Hidrovía Meta/Orinoco, Hidrovía Napo (Manta/Manaos) y otras que sean priorizadas por las autoridades competentes. *Ibidem.*, p. 32.

⁹⁰⁸ PRIETO, M. G.: “El “nuevo” Canal de Panamá: presente y futuro”, REAL INSTITUTO ELCANO, ARI N.º 121/2009.

Tras dicho abandono, Panamá y Estados Unidos firmaron en 1903 un acuerdo⁹⁰⁹ mediante el cual Estados Unidos emprendió la construcción de un canal interoceánico para barcos a través del istmo de Panamá, cuya concesión lo era a perpetuidad, iniciando los trabajos en 1904 y finalizando los mismos diez años después. Posteriormente, ambos países firmaron en Washington el 7 de septiembre de 1977 el *Tratado del Canal de Panamá*,⁹¹⁰ por el que se otorgaba hasta el 31 de diciembre de 1999 a Estados Unidos los derechos necesarios para regular el tránsito de barcos y gestionar, operar, mantener y proteger el Canal de Panamá, pasando a partir de dicha fecha bajo la soberanía total de Panamá. En septiembre de 2007 se iniciaron los trabajos de ampliación para dotar al Canal de un nuevo carril de tráfico, inaugurado el 26 de junio de 2016, que ha permitido duplicar la capacidad del tráfico y volumen de carga en el mismo. Como dato reseñable del Canal de Panamá es de significar que, en el año 2016, el tráfico desarrollado en el mismo fue de 13.114 tránsitos, con un total de 330.433.362 toneladas.⁹¹¹

Como alternativa al Canal de Panamá, Nicaragua ha puesto en marcha el proyecto del Gran Canal Interoceánico,⁹¹² declarado “de prioridad e interés supremo nacional” por la *Ley N.º 800, Ley del régimen jurídico de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua y de creación de la Autoridad de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua*,⁹¹³ modificada por la *Ley N.º 840, Ley especial para el desarrollo de infraestructura y transporte nicaragüense atinente a El Canal, zonas de libre comercio e infraestructuras asociadas*,⁹¹⁴ otorgándose al inversionista una concesión exclusiva por un periodo de 50 años a partir

⁹⁰⁹ La *Convención del Canal Istmico*, conocida como *Tratado Hay-Bunau Varilla*, fue suscrita entre Panamá y Estados Unidos en Washington el 18 de noviembre de 1903, pocos días después de la separación de Panamá de Colombia. Dicho Tratado suponía en la práctica la tutela estadounidense sobre Panamá, y permitió que se estableciera el dominio norteamericano sobre una franja de 10 millas de ancho sobre la que pasaría el Canal de Panamá, cuya concesión lo era a perpetuidad, y que fue llamada Zona del Canal de Panamá. Texto del Tratado disponible en Internet: <https://www.ecured.cu/Tratado_Hay-Bunau_Varilla> (última consulta: 27/02/2017).

⁹¹⁰ UNITED NATIONS: *Treaty Series*, Vol. 1280, p. 3.

⁹¹¹ CANAL DE PANAMÁ: <<http://micanaldepanama.com/>>.

⁹¹² Sobre la competencia y el valor que poseen ambos canales, *Vid.* PASTOR GÓMEZ. M. L.: “Los corredores bioceánicos del istmo centroamericano, una fortaleza geoeconómica subregional”, INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Documento Análisis 19/2016*. Disponible en Internet: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA19-2016_Corredores_Bioceanicos_MLPG.pdf> (última consulta: 20/02/2017).

⁹¹³ *Ley N.º 800, Ley del régimen jurídico de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua y de creación de la Autoridad de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua*, de 6 de julio de 2012 (La Gaceta N.º 128, del 9 de julio de 2012).

⁹¹⁴ *Ley N.º 840, Ley especial para el desarrollo de infraestructura y transporte nicaragüense atinente a El Canal, zonas de libre comercio e infraestructuras asociadas*, de 13 de junio de 2013 (La Gaceta N.º 110, del 14 de junio de 2013).

del inicio de operaciones comerciales en el mismo, prorrogable por otro periodo de igual duración. En febrero de 2018 se ha constatado su paralización por falta de financiación.

2.2.2. LA GENERACIÓN DE ENERGÍA HIDROELÉCTRICA

La abundancia de agua en América Latina proporciona un enorme potencial para la producción de energía hidroeléctrica estimado en 666.001 MW, siendo la capacidad total instalada de 170.919,92 MW.⁹¹⁵ Entre los países con mayor capacidad instalada de energía hidroeléctrica destaca Brasil por su plan de desarrollo energético basado en los inmensos recursos hidráulicos disponibles con 91.650 MW, seguido a considerable distancia por Venezuela (15.136,81), México (12.027,84), Colombia (11.500) y Argentina (10.062,97).⁹¹⁶

Las plantas hidroeléctricas, a diferencia de otras fuentes de generación de energía eléctrica, permiten satisfacer la demanda de energía sin producir residuos ni emisiones de CO₂, sin embargo, uno de los mayores retos a los que se enfrenta la industria hidroeléctrica es la reducción del impacto medioambiental. Los proyectos hidroeléctricos de gran envergadura pueden causar cambios medioambientales irreversibles en un área geográfica relativamente extensa. Los impactos más importantes son el resultado de la inundación de la tierra para formar el embalse y la alteración del caudal aguas abajo de la presa. Estos efectos ejercen impactos negativos directos en los suelos, la vegetación, la fauna, el clima, la navegación fluvial y la población humana que habitaba la zona a inundar, obligada a emigrar a otras zonas. La planta hidroeléctrica binacional de Itaipú, ubicada en el río Paraná en la frontera entre Brasil y Paraguay, es la mayor del continente americano y la segunda del mundo, siendo la capacidad instalada de 14.000 MW, seguida por la planta hidroeléctrica Simón Bolívar, situada en la presa de Guri (Venezuela) con 10.235 MW.⁹¹⁷

⁹¹⁵ OLADE (Organización Latinoamericana de Energía): *Sistema de Información económica energética 2016. Energía en cifras*, Versión N.º 26, Quito, noviembre 2016. Disponible en Internet: <<http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/hm000658.pdf>> (última consulta: 27/02/2017).

⁹¹⁶ *Ibidem*.

⁹¹⁷ Datos extraídos de Internet: <<http://elperiodicodelaenergia.com/las-10-centrales-hidroelectricas-mas-grandes-del-mundo/>> (última consulta: 27/02/2017).

2.2.3. LA PESCA CONTINENTAL

En lo que respecta al aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, la pesca continental constituye una contribución muy importante a la economía de muchos países de la región en términos de generación de empleo y suministro de alimentos. Esta aportación es especialmente significativa para la seguridad alimentaria y para los medios de subsistencia de las poblaciones ribereñas de ríos y lagos. En términos globales, América Latina aporta el 5,12 % a la captura mundial de pesca continental.⁹¹⁸ En el año 2013 la captura continental fue de 489.500 toneladas, y la acuicultura continental de 723.203 toneladas, apreciándose una tendencia decreciente en la pesca y creciente en la acuicultura.⁹¹⁹

Sudamérica, con un volumen de 360.934 toneladas, es la región con una mayor contribución a la producción pesquera continental, equivalentes al 74 % del total de la producción. Mesoamérica tuvo un volumen de 125.312 toneladas, siendo México el país que obtuvo el 90 % de las capturas debido a la introducción de las tilapias en los embalses hidroeléctricos hace aproximadamente 40 años. Por países, los principales productores de capturas continentales son Brasil, con 238.555 toneladas, y México, con 118.753 toneladas.⁹²⁰

La producción acuícola continental de América Latina se encuentra en continuo crecimiento, habiendo alcanzado durante el año 2013 un volumen de 723.203 toneladas, con una tasa de crecimiento del 8 % anual entre el año 2000 y el 2013. La salmonicultura sigue siendo la industria con mayor aporte a la producción acuícola regional representando el 33,7 % del volumen total de dicha producción, seguida de las tilapias con el 14 %.⁹²¹

⁹¹⁸ COPESCAALC (Comisión de Pesca Continental y Acuicultura para América Latina y el Caribe): <<http://www.fao.org/americas/copescalc/es/>>.

⁹¹⁹ COPESCAALC: *Panorama de la pesca continental y la acuicultura en América Latina y el Caribe*, Lima, 1-3 de febrero de 2016, p.1: <<http://www.fao.org/3/a-bc474s.pdf>> (última consulta: 27/02/2017).

⁹²⁰ *Ibidem.*, p. 3.

⁹²¹ *Ibidem.*, pp. 7-8.

2.2.4. LOS USOS DEL AGUA CON FINES DE OCIO Y ECOLÓGICOS

A los anteriores usos no consuntivos de agua cabe añadir la utilización de ríos, lagos y embalses con fines de ocio, como la pesca y la navegación deportiva, y turísticos, en auge. Además, en las últimas décadas se ha asumido como un nuevo uso del agua la protección de los ecosistemas hídricos y de su biodiversidad, toda vez que América Latina es la región con mayor biodiversidad del planeta y cuenta con casi una cuarta parte de las especies de peces de aguas continentales del mundo.

Asimismo, en la región se han reconocido 311 sitios RAMSAR, destacando México con 142 sitios (el segundo país del mundo, después de Reino Unido), siendo el Complejo de Humedales del Abanico del río Pastaza en Perú el de mayor extensión de la región con 3.827.329 ha.⁹²² Igualmente, en muchos ríos se están desarrollando estudios que permitan definir aquellos umbrales (caudales ecológicos) a partir de los cuales se producen pérdidas irreversibles de la biodiversidad.

3. EL AGUA Y LOS ASPECTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS

Cualquier consideración sobre los recursos hídricos en América Latina tiene que efectuarse desde la perspectiva de la diversidad natural, cultural y socioeconómica de los países que la integran. Las características hídricas y de los distintos usos del agua en los países latinoamericanos han sido desarrolladas en los anteriores epígrafes de este mismo Capítulo. El agua en América Latina presenta una estrecha relación con los aspectos sociales, económicos, culturales, medioambientales, comerciales y políticos, por lo que la evaluación de las distintas facetas de los recursos hídricos no se ha mantenido estrictamente dentro del ámbito científico, sino que se ha visto influida por estos aspectos en unas sociedades afectadas por el fenómeno de la globalización.

3.1. Aspectos sociales

La población de América Latina alcanzó en el año 2016 la cifra de 625 millones de habitantes,⁹²³ siendo la región más urbanizada del planeta en comparación con los

⁹²² Vid. *La Lista de Humedales de Importancia Internacional* (actualización 02/02/2017): <<http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>> (última consulta: 27/02/2017).

⁹²³ CEPAL: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016 (LC/G.2698-P)*, Santiago, 2017, p. 13.

países en desarrollo,⁹²⁴ con algunas diferencias interregionales entre México (78 %), Centroamérica (60 %), el Caribe (72 %) y Sudamérica (83 %). Una característica peculiar de la vida urbana en la región son los asentamientos informales, donde viven uno de cada cuatro latinoamericanos.⁹²⁵

En el año 2016, el 28,2 % de la población latinoamericana se encontraba en situación de pobreza, oscilando del 23,8 % de las zonas urbanas al 46,2 % de las rurales.⁹²⁶ Por su parte, el número de personas en pobreza extrema o indigencia, es decir, las que viven con menos de un dólar americano al día, se situaba en el 11,8 %, siendo del 8 % en las zonas urbanas y del 27,6 % en las rurales.⁹²⁷ De ello se deduce que casi un tercio de los pobres viven en las ciudades en zonas precarias en asentamientos periurbanos que constituyen una clara manifestación tanto de la desigualdad y de la exclusión social como de la falta de políticas públicas de acceso a la vivienda y a los servicios, entre otros, los relacionados con el agua potable y el saneamiento.

El tránsito de una región con un alto porcentaje de población rural a otra predominantemente urbana ha contribuido en gran medida al crecimiento de la región, con el consiguiente aumento de la productividad en las ciudades en expansión y, a su vez, la reducción del coste de la prestación de los servicios básicos a sus habitantes. Las mayores concentraciones urbanas son Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro, que se encuentran entre las veintidós urbes más grandes del mundo.

El fenómeno de la urbanización ha supuesto importantes beneficios en lo que respecta al desarrollo económico de la región y, consecuentemente, un aumento en la calidad de vida de su población, aunque también plantea importantes retos, muchos de ellos ligados al agua. Los países donde se desarrolla un mayor crecimiento urbano tienen como característica común el significativo incremento de inmigrantes que se establecen en las ciudades, como es el caso de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, por lo que experimentan una mayor demanda de suelo y necesitan ampliar sus

⁹²⁴ FAO-AQUASTAT: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/tables/WorldData-Population_esp.pdf> (última consulta: 28/02/2017).

⁹²⁵ MEJÍA, A.: “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Agua y Saneamiento” CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), *Serie La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina (IDeAL)*, Bogotá, 2012, p. 24.

⁹²⁶ CEPAL: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016*, op. cit., p. 24.

⁹²⁷ *Ibidem*.

infraestructuras para proveer, entre otros, los servicios relativos al acceso al agua potable y saneamiento y el tratamiento de las aguas residuales.⁹²⁸

Por otra parte, en México, así como en la mayoría de los países de América del Sur, cuyo proceso de urbanización está más consolidado y, por tanto, con mayores oportunidades de empleo e inclusión social, han emergido clases medias que demandan mejoras tanto en su calidad de vida como en la conservación del medio ambiente, por lo que el principal reto que plantean está relacionado con la extensión de las infraestructuras existentes y la mejora en la gestión de los servicios, en concreto, en las zonas periurbanas.

Uno de los efectos causados por el fenómeno de urbanización acelerada que experimenta la región está relacionado con la incapacidad sobrevenida de las fuentes de abastecimiento de agua potable utilizadas por las grandes ciudades para atender un fuerte incremento de la demanda hídrica en el contexto de una creciente degradación de la calidad del agua procedente de dichas fuentes como resultado de los vertidos de aguas residuales domésticas y de descargas procedentes de actividades agropecuarias, industriales y mineras.

En las últimas décadas, la búsqueda de nuevas fuentes de abastecimiento para algunas ciudades en expansión ha obligado a efectuar trasvases hídricos con el consiguiente coste económico, toda vez que los mismos suponen la construcción de la necesaria infraestructura, así como el bombeo, conducción y depuración del agua procedente de dicho trasvase. Tal es el caso de la mayoría de las grandes ciudades como, por ejemplo, de São Paulo con el Sistema Cantareiras, de Ciudad de México con el Sistema Cutzamala, de Río de Janeiro con los trasvases desde la cuenca del río Paraíba do Sul, de Caracas con el Sistema Comatagua, y de Lima con túneles que conducen el agua desde la cuenca del río Mantara, ubicada en la Amazonía, hasta el Pacífico.⁹²⁹

La provisión de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y su gestión integrada requiere tener en cuenta las realidades específicas de la región, tales como la ocupación informal del suelo urbano y la consecuente precariedad de la vivienda, la contaminación de los recursos hídricos y la baja calidad de los servicios públicos de

⁹²⁸ MEJÍA, A.: “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Agua y saneamiento”, *op. cit.*, p. 10.

⁹²⁹ *Ibidem.*, p. 28.

abastecimiento de agua y saneamiento.⁹³⁰ A pesar de los elevados niveles de cobertura de acceso a las redes de agua potable y saneamiento, la calidad de los servicios prestados es baja a nivel domiciliario en lo referente a la calidad sanitaria del agua y la continuidad del servicio, a lo que cabe añadir la existencia de infraestructuras de drenaje urbano con una antigüedad en muchos casos superior a los 30 años sobre una vida útil estimada en 50 años, y el escaso tratamiento que reciben las aguas residuales.⁹³¹

3.2. Aspectos económicos

América Latina es una región hidrológica y económicamente heterogénea que ha experimentado en el transcurso del siglo XXI una apreciable reducción de la pobreza, un elevado crecimiento económico y una mayor estabilidad macroeconómica que ha permitido emerger una clase media. La región se encuentra en un proceso de desaceleración y contracción de la actividad económica iniciado en el 2011, habiendo disminuido el PIB de la región en el año 2016 el 1,1 % como consecuencia de la fuerte caída de la inversión y el consumo. La actividad económica de América del Sur pasó de una contracción del 1,7 % en 2015 al 2,4 % en 2016, mientras que las economías de Centroamérica mantienen un ritmo de crecimiento importante, aunque muestran una desaceleración respecto a 2015, ya que su expansión disminuyó del 4,7 % ese año al 3,6 % en 2016.⁹³²

⁹³⁰ *Ibidem.*, p. 26.

⁹³¹ Para un análisis más completo de los aspectos sociales característicos en América Latina, Vid. AGUILAR BARAJAS, I. (Ed.): *Water and Cities in Latin America: challenges for sustainable development*, Routledge, London, 2015; BAZANT, J.: *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. Editorial Trillas, México, D. F., 2001; CEPAL: *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev.1-P, Santiago de Chile, 2000; CEPAL: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016 (LC/G.2698-P)*, Santiago, 2017; CEPAL: *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2016 (LC/PUB.2017/12-P)*, Santiago, 2017; DA GAMA TORRES, H.: “Social and Environmental Aspects of Peri-urban growth in Latin American megacities”, UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS POPULATION DIVISION: *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective*, 2011, pp. 123-143; FERREIRA, F. et al.: *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, THE WORLD BANK, Washington, D. C., 2013; MONTERO, L. y GARCÍA, J. (Eds.): “Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Documentos de Proyectos*, Santiago, 2017; ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una Nueva Transición Urbana*, Nairobi (Kenia), 2012; y WILLAARTS, B. A.; GARRIDO, A. and LLAMAS, M.R. (Eds.): *Water for Food Security and Well-being in Latin America and the Caribbean Social and Environmental implications for a Globalized Economy*, Routledge, Oxon and New York, 2014.

⁹³² CEPAL: *Panorama económico y social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños 2016*, Santiago de Chile, 2017, p. 11.

La base de la mayoría de las economías de la región sigue siendo la exportación de recursos naturales, con la consiguiente utilización de importantes volúmenes de agua en su producción que genera tensiones en la gestión del agua motivadas por la tendencia a la concentración de las actividades económicas y de la población en las zonas áridas y semiáridas, lo que conlleva una competencia creciente tanto en términos de cantidad como de calidad y de oportunidad de uso de unos recursos hídricos cada vez más escasos. En el caso del riego, posee una gran importancia para países como Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, aportando la agricultura hasta el 20 % del PIB en países como Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay, con la particularidad de que la práctica totalidad de las exportaciones agrícolas de Chile y la mitad de las efectuadas por México proceden de zonas de regadío.⁹³³

En América Latina, las industrias intensivas en agua (alimentos, celulosa, petroquímicas, textiles, etc.) generan más del 40 % del PIB del sector manufacturero, y las centrales hidroeléctricas proporcionan más del 56 % de la electricidad generada por las diversas fuentes, con países que superan el 70 % (Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Perú y Uruguay), hasta aquellos donde representa alrededor del 20 %, como México, Nicaragua y la República Dominicana.⁹³⁴ La pesca y acuicultura continentales suponen una nada desdeñable fuente económica en la región, dando empleo a algo más de medio millón de personas.⁹³⁵ Asimismo, la región cuenta con una gran disponibilidad de vías navegables, además del artificial Canal de Panamá, aunque las mercancías transportadas no llegan al 3 % del total.⁹³⁶

Una de las más importantes lecciones aprendidas en la región latinoamericana a partir de la crisis de la década de 1980 es que la efectividad de las políticas públicas, la legislación, los arreglos institucionales y las inversiones asociadas al agua se ve condicionada por las políticas macroeconómicas y el ambiente favorable o desfavorable que estas crean, resultando muy difícil contrarrestar su influencia.⁹³⁷ Ello ha sucedido,

⁹³³ MÉXICO. CONAGUA (Comisión Nacional del Agua): *Documento Regional de las Américas, 7th World Water Forum 2015*, p. 76. Disponible en Internet: <<http://www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm/Documentspot/WWF-7-Doc%20Americas.pdf>> (última consulta: 28/02/2017).

⁹³⁴ *Ibidem.*, p. 39.

⁹³⁵ Según la COPESCAALC, la pesca continental da empleo a 544.520 personas en América Latina. Vid. COPESCAALC: *Panorama de la pesca continental y la acuicultura en América Latina y el Caribe, op. cit.*, p. 9.

⁹³⁶ MÉXICO. CONAGUA: *Documento Regional de las Américas, 7th World Water Forum 2015, op. cit.*, p. 39.

⁹³⁷ *Ibidem.*, p. 43.

por ejemplo, en las provincias argentinas del oeste y en el altiplano de México, que basaron una parte de su política económica en la concesión de fuertes subsidios al uso de las aguas subterráneas para la agricultura, no dándose ninguna normativa legal o decisión de nivel político que permita detener el deterioro de los acuíferos frente al poderoso incentivo económico de estas políticas, por lo que cabe deducir que, cuando las políticas económicas no tienen en cuenta el criterio de sostenibilidad, se generan incentivos totalmente negativos que no pueden ser contrarrestados por otros instrumentos y resultan altamente contraproducentes para una gestión sostenible del agua.⁹³⁸

3.3. Aspectos políticos

La diversidad étnica y cultural constituye una característica típica de la región, donde confluye una amalgama racial de grupos o pueblos indígenas,⁹³⁹ afrodescendientes y europeos, y en la que se practican y respetan las principales religiones, al igual que las creencias indígenas. Durante las últimas décadas, los países latinoamericanos han consolidado una mayor democratización que ha repercutido de manera positiva en la gestión de los recursos hídricos, en especial sobre la gobernanza del agua. Ello se traduce en un incremento de las oportunidades de participación social en la toma de decisiones y

⁹³⁸ *Ibidem.*, p. 43. Para un análisis más completo de los aspectos económicos característicos en América Latina, Vid. BOWN, C. P. *et al.*: "Better Neighbors: Toward a renewal of economic integration in Latin American", WORLD BANK GROUP. *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington D. C., 2017; CASILDA BÉJAR, R.: *América Latina emergente: economía, desarrollo, industrialización, multilaterales, goceconomía*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2012; CEPAL: *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2016; CEPAL: *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños 2016*, Santiago, 2017; CEPAL: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo (LC/G.2684-P)*, Santiago, 2016; DINAR, A. and SCHWABE, K.: *Handbook of water economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015; FANELLI, J. M.: *En busca de la prosperidad compartida en América Latina: desafíos y oportunidades en un mundo global incierto*, Fundación Ideas, Madrid, 2012; HALVORSEN, R. and LAYTON, D. F.: *Handbook on the Economics of Natural Resources*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015; PUCHET, A. *et al.* (Eds.): *América Latina En Los Albores Del Siglo XXI-I: Aspectos Económicos*. FLACSO-México, 2012; RAMOS, R. y GARCÍA. L. (Eds.): *Economía y las Oportunidades de Desarrollo: Desafío en América-Latina*, ECLAC, México, 2014; y RUESGA BENITO, S. M. y DA SILVA BICHARA, J.: *Modelos de desarrollo económico en América Latina: Desequilibrio externo y concentración de riqueza*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

⁹³⁹ Se estima en la región una población indígena cercana a los 45 millones de personas en 2010, con una alta heterogeneidad según países: en un extremo están México y Perú, con casi 17 millones y 7 millones de población indígena, respectivamente; y en el otro, Costa Rica y Paraguay, con poco más de 100.000 personas indígenas, y Uruguay con casi 80.000. Actualmente es posible contabilizar 826 pueblos indígenas en los países de la región, con un panorama altamente heterogéneo: en un extremo se ubica Brasil con 305 pueblos indígenas, seguido por Colombia (102), Perú (85) y México (78); en el otro extremo están Costa Rica y Panamá, con 9 pueblos indígenas cada uno, El Salvador (3) y Uruguay (2). Vid. CEPAL. CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía): *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago (Chile), 2014, pp.42-44.

en la negociación de conflictos hídricos en el contexto de un marco que pretende fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

En la mayoría de los países la institucionalidad tiene la consideración de una elevada debilidad. Los estudios sobre la percepción de la sociedad acerca de las instituciones públicas latinoamericanas concluyen que estas mantienen una baja credibilidad sobre su funcionamiento, eficacia y eficiencia motivada, fundamentalmente, por la incapacidad demostrada por las instituciones para satisfacer las necesidades de la población respecto a demandas sociales por servicios de utilidad pública, entre los que se encuentran los de abastecimiento de agua potable y saneamiento.⁹⁴⁰

En muchas ocasiones, dichas debilidades son la consecuencia de prácticas de gestión obsoletas e ineficientes; del excesivo intervencionismo político entendido como la participación de actores políticos en las decisiones de gestión, operativas, financieras o económicas de la Administración con fines oportunistas o electorales a corto plazo; de la falta de recursos financieros y humanos; y de un defectuoso diseño institucional como, entre otras, la carencia de responsabilidades y poderes claros, confusiones en los roles de los actores, y la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos.⁹⁴¹

La participación comunitaria, sobre todo a nivel local y rural, concede importantes ventajas, como la reducción de las asimetrías y la prevención de la corrupción e, igualmente, favorece la receptividad social de las decisiones adoptadas y la canalización de las inquietudes de las personas, pudiendo llegar a constituir un elemento clave en la resolución de los conflictos. Asimismo, la toma de decisiones y la adopción de medidas para la asignación de los recursos hídricos en situaciones de escasez y, por tanto, de conflicto, se ha visto favorecida en las últimas décadas con el establecimiento de mecanismos que impulsan la participación de los usuarios y de la sociedad en la gestión de los recursos hídricos en el ámbito de cuencas hidrográficas específicas como es el caso, por ejemplo, de los Consejos de Cuenca establecidos en Brasil y México.⁹⁴²

⁹⁴⁰ GWP: *Agenda del Agua de las Américas: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*, 6th World Water Forum 2012, Marseille, 2012, p. 18.

⁹⁴¹ *Ibidem*.

⁹⁴² Para un análisis más completo de los aspectos políticos relacionados con los recursos hídricos característicos en América Latina, *Vid.* ALTOMONTE, H. y SÁNCHEZ, R. J.: “Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Desarrollo Sostenible*, N.º 139, Santiago de Chile, 2016; CÁRDENAS, G.; GARCÍA GÓMEZ, S. y SALAS SUÁREZ, A.: “Gobernanza y Marco Institucional en América Latina: análisis factorial y análisis

4. SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO DE AGUAS NACIONAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

4.1. Evolución y aplicación del Derecho de Aguas nacional en América Latina a partir del siglo XX

El Derecho de Aguas en América Latina, como ya se expuso en el Capítulo Primero, se caracteriza por una marcada influencia de los principios que inspiran el Derecho indiano en la legislación inicial de los países latinoamericanos recién independizados, así como de la española *Ley de Aguas de 1879*,⁹⁴³ cuya proyección y, en algunos casos, transposición, resulta evidente en muchos países, como en la *Ley de Aguas de Mendoza (Argentina) de 1884*⁹⁴⁴ o el *Código de Aguas del Perú de 1902*.⁹⁴⁵ Es a partir del siglo XX cuando se inicia la progresiva reglamentación de la utilización del agua para sus diversos usos en el abastecimiento a las poblaciones, la agricultura, la industria, la generación de electricidad, la pesca y acuicultura, el ocio y turismo y el mantenimiento de caudales ecológicos, todo ello sin perjuicio de continuar con la reglamentación de la navegación fluvial.

A mediados del siglo XX, el movimiento de reforma agraria tuvo una marcada influencia en la legislación de los recursos hídricos de algunos países, como es el caso del

clúster”, en *XXIV Encuentro de Economía Pública*, Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, 2017; CEPAL: *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*, (LC/W.633), Santiago de Chile, 2014; DOUROJEANNI, A. y JOURAVLEV, A.: “Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 51, Santiago de Chile, 2002; GOMÁ, R.: *Descentralización y políticas sociales en América Latina*; Edit. Fundación CIDOB, Barcelona, 2004; PEÑA, H.: “Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe”, CEPAL. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 178, Santiago de Chile, 2016; MARTÍN, L. y JUSTO, J. B.: “Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 171, Santiago de Chile, 2015; MORENO, M.: “Los problemas de calidad de la democracia en América Latina”, en ALBERTI, G. y VILLENA HIGUERAS, J. L. (Coords.): *Movimientos e instituciones y la calidad de la democracia: análisis de casos en América Latina y la Unión Europea*, Octaedro Editorial, Barcelona, 2014; ROJAS ORTUSTE, F.: “Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 166, Santiago de Chile, 2014; y SANAHUJA, J. M. y MARTÍ i PUIG, S. (Coords.): *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004.

⁹⁴³ *Ley de Aguas de 13 de junio de 1879* (Gaceta de Madrid N.º 170, de 19 de junio de 1879).

⁹⁴⁴ La *Ley de Aguas para la Provincia de Mendoza* fue sancionada el 20 de noviembre de 1884. Vid. ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA: <<http://www.legislatura.mendoza.gov.ar/textos-leyes-provinciales/>> (última consulta: 02/03/2017).

⁹⁴⁵ El *Código de Aguas del Perú* fue promulgado el 24 de febrero de 1902. Vid. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ: <<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1902007.pdf>> (última consulta: 02/03/2017).

Código de Aguas de Chile de 1967,⁹⁴⁶ la *Ley General de Aguas del Perú de 1969*,⁹⁴⁷ la *Ley de Aguas del Ecuador de 1972*,⁹⁴⁸ el *Código de Aguas de Uruguay de 1978*⁹⁴⁹ y el *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de Colombia de 1974*,⁹⁵⁰ este último vigente en la actualidad. A partir del último tercio del siglo XX, en un entorno de amplio influjo de la corriente neoliberal imperante, se suceden en la región procesos de privatización del agua y de los servicios públicos relacionados con la misma, siendo el *Código de Aguas de Chile de 1981*⁹⁵¹ el mejor ejemplo de dicha corriente. A su vez, la década de 1990 estuvo marcada por el denominado *Consenso de Washington*,⁹⁵² destacando como leyes significativas promulgadas en ese periodo la *Ley de Aguas Nacionales de México de 1992*⁹⁵³ y la *Ley de Aguas de Brasil de 1997*.⁹⁵⁴

⁹⁴⁶ El *Código de Aguas de Chile de 1967* fue aprobado mediante la *Ley N.º 16.640*, promulgada el 16 de julio de 1967 y publicada en el Diario Oficial del 28 de julio de 1967.

⁹⁴⁷ La *Ley General de Aguas del Perú de 1969* fue aprobada mediante *Decreto Ley N.º 17752*, promulgado el 24 de julio de 1969, y publicado en el Diario Oficial del 25 de julio de 1969.

⁹⁴⁸ La *Ley de Aguas del Ecuador de 1972* fue aprobada mediante la *Ley 369*, y publicada en el Registro Oficial N.º 69, del 30 de mayo de 1972.

⁹⁴⁹ El *Código de Aguas de Uruguay de 1978* fue aprobado el 15 de diciembre de 1978 mediante el *Decreto-Ley N.º 14.859*, publicado en el Diario Oficial N.º 20.414, de 11 de enero de 1979.

⁹⁵⁰ El *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de Colombia de 1974* fue aprobado por *Decreto 2.811* de 18 de diciembre de 1974 (Diario Oficial N.º 34.243, del 27 de enero de 1975).

⁹⁵¹ El *Código de Aguas de Chile de 1981* fue aprobado por el *Decreto con Fuerza de Ley 1.122*, promulgado el 13 de agosto de 1981, y publicado en el Diario Oficial del 29 de octubre de 1981.

⁹⁵² En noviembre de 1989, el Instituto de Economía Internacional reunió en Washington a los ministros de economía de diversos países latinoamericanos y representantes del Gobierno de Estados Unidos, presentando JOHN WILLIAMSON el documento titulado “Lo que Washington quiere decir por reforma de la política económica”, que contiene las siguientes recomendaciones sobre política económica: 1) Asegurar la disciplina fiscal, con un déficit operativo de no más del 2 % del PIB; 2) Establecer prioridades de gasto público, es decir, eliminar todos los subsidios; 3) Incrementar el ingreso fiscal, al ampliar la base gravable y moderar las tasas marginales; 4) Liberalizar las tasas de interés; 5) Establecer un régimen flexible del tipo de cambio; 6) Liberalizar el comercio exterior; 7) Liberalizar los flujos de inversión extranjera; 8) Privatizar empresas paraestatales para conseguir más eficiencia; 9) Desregular para promover la competencia; y 10) Garantizar los derechos de propiedad (Vid. WILLIAMSON, J. (Ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington D. C., 1990). Este conjunto de reformas de política económica de corte neoliberal, conocido desde entonces como el *Consenso de Washington*, que se recomendaba poner en práctica a los países latinoamericanos, fueron ejecutadas durante la década de 1990, toda vez que constituían un condicionante de organismos como el FMI para la obtención de financiación (Vid. CASTAÑEDA, V. M.: “La tributación en América Latina desde la crisis de la deuda y el papel del legislativo en Colombia”, *Revista de Economía Institucional*, 15 (28), 2013, pp. 257-280; en concreto, p. 258).

⁹⁵³ La *Ley de Aguas Nacionales de México de 1992* fue aprobada el 27 de noviembre de 1992, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992.

⁹⁵⁴ La *Ley N.º 9.433, Ley de Gestión de Recursos Hídricos; Ley de Política Nacional de Recursos Hídricos; Ley de Aguas*, aprobada el 8 de enero de 1997, fue publicada en el Diario Oficial de la Unión el 9 de enero de 1997.

La reacción a dicha corriente neoliberal se produjo a comienzos del siglo XXI, no solamente en la legislación de aguas sino en las propias Constituciones de algunos países como, por ejemplo, Uruguay, Ecuador y Bolivia, en las que se reconoce el derecho humano de acceso al agua potable, se estipulan las aguas como bienes de dominio público nacional y se prohíbe de manera expresa la privatización del agua y, en especial, de la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, y que serán analizadas en el siguiente epígrafe.

Es en esta época cuando se hace patente la preocupación por introducir la dimensión social y medioambiental en todos los aspectos relacionados con los recursos hídricos, a lo que se unió el llamamiento efectuado durante la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002* para que todos los países adoptasen como modelo a seguir la gestión integrada de los recursos hídricos, a la que se dedicará el siguiente Capítulo, como un área clave para conseguir los objetivos de erradicación de la pobreza.

Se inicia así un ciclo de reformas impulsadas por factores tan diversos como la explosión demográfica y el progresivo incremento de la urbanización, el calentamiento global, el uso intensivo y el agotamiento de algunas fuentes de recursos hídricos y la creciente contaminación, el progreso y los conflictos derivados de los usos del agua, que suponen una realidad muy diversa y compleja en lo que respecta a la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos.⁹⁵⁵ Desde esta perspectiva se han promulgado a partir de 2007 nuevas Leyes de Aguas, como las correspondientes, siguiendo un orden cronológico, a Nicaragua, Paraguay, Venezuela, Honduras, Perú, Uruguay, Ecuador y Cuba, y que serán analizadas en el siguiente epígrafe.

Estas últimas Leyes de Aguas se deben observar como instrumentos normativos reguladores tanto de la utilización como de la protección de dicho recurso natural. En las mismas se tratan las cuestiones relativas a la propiedad pública o privada de las aguas superficiales y subterráneas, así como los elementos naturales (cauces, álveos, riberas) y artificiales (obras e infraestructuras hidráulicas) que conforman el dominio público. Igualmente, reglamentan las zonas configuradas al servicio de la utilización o protección del bien (servidumbres, zonas protegidas o restringidas, etc.); los derechos sobre las

⁹⁵⁵ EMBID, A. y MARTÍN, L.: “La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 173, Santiago de Chile, 2015, p. 13.

mismas (licencias, concesiones, autorizaciones, permisos, etc.) en un espacio territorial determinado, generalmente la cuenca hidrográfica; la institución y determinación de las competencias de los organismos administrativos responsables de la gestión de los recursos hídricos; y la participación en dicha gestión de los usuarios y, en ocasiones, de los ciudadanos, creando las correspondientes organizaciones de usuarios dotadas de potestades públicas sobre dicha gestión. Asimismo, regulan igualmente el régimen económico-financiero (tarifas, tasas, cánones, etc.) de los diferentes usos del agua, así como delimitan las normas relativas a la protección medioambiental de los recursos hídricos. Son sus principales características:⁹⁵⁶

- a) *Constitucionalización de principios del Derecho de Aguas.* La mayor parte de estas nuevas leyes se enmarcan en procesos de reforma constitucional que han dedicado una especial atención a los recursos naturales, entre otros, el agua; a los derechos humanos, con el reconocimiento específico del derecho humano al agua; y a las comunidades indígenas o campesinas, considerando sus características particulares y el derecho de gestión colectiva de los recursos naturales existentes en sus tierras ancestrales.⁹⁵⁷
- b) *Creciente impacto del Derecho internacional.* Las Leyes de Aguas siguen siendo la principal fuente, aunque no exclusiva, del marco jurídico de la gestión y administración de las aguas, toda vez que el mismo se ve mediatizado por los tratados internacionales vigentes sobre la utilización y aprovechamiento de las aguas transfronterizas, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional del Medio Ambiente y el Derecho Internacional Económico, incluyendo el Derecho Internacional de las Inversiones, que lo condicionan.⁹⁵⁸
- c) *Reconocimiento del derecho humano al agua.* Este derecho humano no guarda relación alguna con el tradicional “uso común” de las aguas, propio de la

⁹⁵⁶ Dichas características han sido extraídas del análisis efectuado de las Constituciones y Leyes de Aguas de los respectivos países latinoamericanos, complementándose con lo expuesto en las siguientes publicaciones: EMBID, A. y MARTÍN, L.: “La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina”, *op. cit.*, pp. 49-52; y HANTKE-DOMAS, L.: *Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina*. CEPAL, *Serie Documentos de Proyectos*, LC/W.446, Santiago de Chile, 2011, pp. 47-61.

⁹⁵⁷ EMBID, A. y MARTÍN, L.: “La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina”, *op. cit.*, p. 49.

⁹⁵⁸ *Ibidem.*

regulación del dominio público, pero incide directamente en las regulaciones que se efectúen sobre los servicios de agua potable y saneamiento.⁹⁵⁹

- d) *Reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas o campesinas.* Las nuevas leyes, unas de manera más precisa que otras, ponen en valor el vínculo y la relación existente entre dichas comunidades y sus tierras ancestrales, así como de los derechos de las mismas sobre los recursos naturales, en especial los renovables, como es el caso del agua.⁹⁶⁰
- e) *Multidimensionalidad de la gestión de los recursos hídricos.* Ello es reflejo de la triple naturaleza que posee el agua: sociocultural, económica y medioambiental, valores todos ellos presentes en las nuevas Leyes de Aguas.⁹⁶¹
- f) *Consideración del agua como bien de dominio público e incremento de la intervención estatal.* Las nuevas leyes evidencian la tendencia a la consideración de los recursos hídricos como bienes de dominio público en poder del Estado, incluso a nivel constitucional (Ecuador, Bolivia, Uruguay y Venezuela), aunque muchos países continúan con el régimen mixto de coexistencia de aguas públicas y privadas, como en el caso de Argentina. Estas leyes se caracterizan igualmente por la tendencia al incremento de los poderes estatales en lo que respecta a su regulación y gestión. Varias de estas leyes contemplan explícitamente la exclusión del sector privado en su gestión a fin de evitar la privatización del recurso, con lo que se refuerza el carácter público de la gestión del agua y la percepción de que se trata de un bien de dominio público.⁹⁶²
- g) *Adopción de la gestión integrada de los recursos hídricos.* Ello lleva implícito la elaboración de un marco jurídico que promueve la gestión y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y demás recursos relacionados desde la perspectiva del desarrollo sostenible e, igualmente, comporta un sistema de gobernanza del agua que añade nuevos mecanismos, como la participación de los usuarios y de

⁹⁵⁹ *Ibidem.*, pp. 50-51.

⁹⁶⁰ *Ibidem.*, p. 51.

⁹⁶¹ *Ibidem.*, p. 49.

⁹⁶² *Ibidem.*, pp. 49-50.

los ciudadanos, la transparencia y la rendición de cuentas en un contexto de democracia participativa.⁹⁶³

- h) *La cuenca hidrográfica como unidad de gestión de los recursos hídricos.* Resulta frecuente en las nuevas leyes la utilización de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, lo que comporta la existencia de organismos de gestión a dicho nivel, así como de órganos consultivos o de participación de usuarios y ciudadanos, tal y como preconiza la gestión integrada de los recursos hídricos. No obstante, a pesar de la existencia de leyes que afirman dicho principio, en la práctica, la unidad de cuenca dista de ser todavía una realidad en la gestión de los recursos hídricos en muchos países latinoamericanos.⁹⁶⁴
- i) *Ausencia de mecanismos de reasignación descentralizada.* Resulta significativo que ninguna de las nuevas leyes haya avanzado en la regulación de formas descentralizadas de reasignación como son los mercados de derechos de aguas,⁹⁶⁵ tal y como existen en Chile y México, toda vez que las ideologías subyacentes en

⁹⁶³ HANTKE-DOMAS, L.: *Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina*, *op. cit.*, p. 47.

⁹⁶⁴ EMBID, A. y MARTÍN, L.: “La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina”, *op. cit.*, p. 51.

⁹⁶⁵ La gestión del agua es, en esencia, un sistema de asignación de los recursos hídricos disponibles. En la fase de redacción de las nuevas Leyes de Aguas uno de los temas más controvertidos ha sido precisamente el diseño institucional del sistema de asignación del agua, dada la insatisfacción generalizada existente en ese momento con las modalidades tradicionales de asignación. En las condiciones existentes a principios del siglo XXI, cuando múltiples usuarios procedentes de distintos sectores compiten por un recurso cada vez más escaso y contaminado, los regímenes de asignación poco flexibles, como los basados en sistemas de prioridades política o administrativamente determinadas, o bien en la estricta aplicación del principio de pertenencia o inherencia a la tierra, aparecen como crecientemente ineficaces para promover objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad. Esta situación lleva a la percepción de que se requieren enfoques más flexibles y diametralmente diferentes a los adoptados cuando se disponía de caudales no utilizados o excedentarios donde los problemas de asignación eran más simples. Dada la oferta inelástica de nuevos recursos hídricos existente en América Latina, unido a una creciente demanda de agua, conflictos, interdependencias y externalidades generalizadas de distinto tipo, y a una creciente competencia entre usos y usuarios, la atención de la sociedad se ha desplazado del interés de desarrollar nuevos recursos, básicamente mediante la construcción de nuevas infraestructuras de almacenamiento y trasvase, a la reasignación del agua que ya está en uso. En los debates suscitados en los países latinoamericanos sobre el tema de la reasignación del agua se está prestando cada vez una mayor atención a los mercados de derechos de aguas (mercados de agua) como una alternativa atractiva que promete lograr un uso económicamente más eficiente de los recursos hídricos disponibles. En los mercados de agua, el recurso hídrico se asigna a un precio determinado mediante el libre intercambio de algún tipo de título de propiedad (derecho, permiso, concesión, autorización, etc.) para usarla, siendo las interacciones entre los compradores y vendedores de estos títulos las que constituyen el mercado de agua. *Vid.* DONOSO, G.; JOURAVLEV, A.; PEÑA, H. y ZEGARRA, E.: “Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur”, *op. cit.*, pp. 7-9.

la mayoría de esas leyes son contrarias a cualquier tipificación de mercados de derechos de agua.⁹⁶⁶

- j) *Autoridad Única del Agua*. Las nuevas Leyes de Aguas suponen un avance importante en la conformación de un marco integrador de normas anteriormente situadas en marcos normativos dispersos, con lo que se consigue una mayor eficacia y eficiencia en la gestión del agua al reducir, por ejemplo, el número de autoridades y organismos que anteriormente gestionaban los recursos hídricos, facilitándose así una mejor coordinación de las actividades relacionadas con el agua. Una buena parte de estas leyes utilizan la fórmula “Autoridad Única del Agua” como expresión de la voluntad de racionalizar su gestión, utilizando dos vías: por una parte, centralizando el control de las políticas directamente relacionadas con los recursos hídricos en el correspondiente ministerio gubernamental; y por otra parte, encomendando la gestión corriente del agua a las autoridades y organismos locales.⁹⁶⁷
- k) *Participación de los usuarios y los ciudadanos en la gestión del agua*. Forma parte de la gestión integrada de los recursos hídricos, y todas las nuevas Leyes de Aguas contemplan como principio dicha participación, con un contenido más o menos amplio, aunque más declarativo que real o efectivo en numerosas ocasiones. No obstante, son muchos los casos en que las Leyes de Aguas no contienen ninguna previsión sobre la manera de hacer efectivo este principio participativo, y las que así lo hacen lo implementan a través de órganos de tipo meramente consultivo, o bien no garantizan plenamente el derecho a la información, prerequisite del anterior. Por tanto, dicha participación, al igual que la conformación de mecanismos de información pública, sigue siendo una asignatura pendiente en América Latina.⁹⁶⁸
- l) *Ausencia de planteamientos sobre el cambio climático*. La legislación hídrica de los países latinoamericanos, en su conjunto, no contempla normas de adaptación de los recursos hídricos al cambio climático ni de mitigación de sus efectos. No

⁹⁶⁶ EMBID, A. y MARTÍN, L.: “La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina”, *op. cit.*, p. 50.

⁹⁶⁷ *Ibidem.*, p. 50.

⁹⁶⁸ *Ibidem.*, p. 51.

obstante, el instrumento más efectivo para hacer frente a los efectos negativos atribuidos al cambio climático lo constituye la inclusión de normas al respecto en los correspondientes planes hidrológicos.⁹⁶⁹

m) *Informalismo de las Leyes de Aguas*. Una parte importante de la legislación hídrica latinoamericana se caracterizan por una deficiente aplicación, o bien carecen del adecuado desarrollo reglamentario, siendo mucho más retóricas que realistas.⁹⁷⁰

4.2. Situación actual de la legislación hídrica en los países de América Latina

A continuación, se efectuará un análisis somero de la situación actual de la legislación hídrica en el Derecho de Aguas interno de los países latinoamericanos toda vez que su estudio en profundidad excedería por su extensión los objetivos de esta Tesis Doctoral. Asimismo, el análisis se circunscribirá exclusivamente al examen, en su caso, de la Constitución de cada país, y de la legislación referida específicamente a los recursos hídricos de forma general, por lo que, salvo excepciones, no se efectuará mención alguna a otros cuerpos que contengan aspectos relacionados con los recursos hídricos tales como los Códigos Civil y Penal, Leyes administrativas distintas de las Leyes o Códigos de Aguas, y Leyes medioambientales, ni aquellos que contengan aspectos particulares sectoriales sobre los usos del agua como los relativos al abastecimiento y saneamiento, usos agrícolas e industriales, hidroeléctricos, pesca y acuicultura continental, etc.

Es de significar que los diferentes modelos de organización política de los Estados y los distintos niveles competenciales y grados de descentralización existentes inciden sobre la regulación y gestión del agua materializada en la correspondiente legislación hídrica. Asimismo, en buena parte de los países de la región no existe una única ley que reglamente el agua de forma integral, sino normativas que regulan aspectos sectoriales de la misma, como es el caso del sector del abastecimiento de agua potable y saneamiento, el riego, etc., además de normas dispersas en varios textos legales relacionadas no solo con los recursos hídricos, sino también con el ordenamiento del uso y gestión de las tierras, la gestión de cuencas, los planes de desarrollo, etc.

⁹⁶⁹ *Ibidem.*, p. 51.

⁹⁷⁰ *Ibidem.*, pp. 51-52.

De forma general, se puede decir que el nivel de la legislación de aguas latinoamericana es muy diversa y asimétrica, oscilando entre aquellos países cuya legislación se encuentra actualizada, como es el caso de Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, a los que cuentan con una legislación que puede calificarse de obsoleta, como Bolivia, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, o bien carecen de la misma, como Colombia, El Salvador, Guatemala y Haití.⁹⁷¹

a) ARGENTINA:

Argentina posee una organización territorial de carácter federal compuesta por 23 Provincias, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La *Constitución Nacional de 1853*, cuya última actualización data de 1994,⁹⁷² dispone en su artículo 124 que corresponde a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, lo que incluye los recursos hídricos. Asimismo, el artículo 41 atribuye a la Nación la jurisdicción para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las Provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. A su vez, el artículo 126 estipula que las Provincias no podrán ejercer el poder delegado a la Nación, por lo que, entre otros aspectos, no podrán

⁹⁷¹ El análisis de la legislación hídrica de los países latinoamericanos que se expone a continuación se ha efectuado consultando las páginas Web oficiales de los correspondientes Gobiernos y parlamentos, así como de FAOLEX (<http://www.fao.org/faolex/country-profiles/es/>), SIAGUA (<http://www.siagua.org/>) y las siguientes publicaciones: AGUILAR ROJAS, G.: *Estado del marco normativo y legal del agua en Centroamérica*, GWP-Centroamérica, San José (Costa Rica), 2006; AGUILAR ROJAS, G. e IZA, A. (Eds.): “Gobernanza de Aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales”, UICN, *Serie de Política y Derecho Ambiental*, N.º 58, Gland (Suiza), 2006; “Gobernanza del agua en Mesoamérica. Dimensión ambiental”, UICN, *Serie de Política y Derecho Ambiental* N.º 63, Gland (Suiza), 2009; “Derecho Ambiental en Centroamérica”, UICN, *Serie de Política y Derecho Ambiental* N.º 66, Tomo I, Gland (Suiza), 2009; ASSIS OLIVEIRA, A. I.: *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, Lumen Juris, Río de Janeiro, 2005; EMBID, A. y MARTÍN, L.: “La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 173, Santiago de Chile, 2015; HANTKE-DOMAS, L.: *Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina*. CEPAL, *Serie Documentos de Proyectos*, LC/W.446, Santiago de Chile, 2011; IZA, A. y ROVERE, M. B.: “Gobernanza del agua en América del Sur: Dimensión ambiental”, UICN, *Serie Política y Derecho Ambiental* N.º 53, Gland (Suiza), 2006; MORA ALISEDA, J. (Dir.): *Gestión de recursos hídricos en España e Iberoamérica*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015; ORELLANA HALKYER, R. (Coord.): *Conflictos y acuerdos sobre aguas transfronterizas. Marcos jurídicos y prácticas regulatorias internacionales*, Plural editores, La Paz (Bolivia), 2013; y SOLANES, M. y JOURAVLEV, A.: “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 101, Santiago de Chile, 2005.

⁹⁷² La *Constitución Nacional de Argentina*, aprobada el 1 de mayo de 1853, ha recibido varias reformas, siendo la última la sancionada mediante la *Ley N.º 24.430*, de 15 de diciembre de 1994 (Boletín Oficial N.º 28.057, del 10 de enero de 1995).

aprobar leyes relativas a la navegación interior o exterior. Son las Provincias, por tanto, quienes elaboran sus propias Leyes o Códigos de Aguas, habiéndose aprobado durante este siglo las correspondientes a las Provincias de Tucumán (2001), San Luis (2004), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009), La Pampa (2010), y Santa Fe (2017).⁹⁷³

En lo que respecta al marco nacional, destaca la *Ley 25.688 del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas*, de 28 de noviembre de 2002,⁹⁷⁴ que establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Asimismo, la *Ley 26.639 del Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial*, de 30 de septiembre de 2010,⁹⁷⁵ establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el fin de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico.

b) BOLIVIA:

La *Constitución Política del Estado de 2009*⁹⁷⁶ reconoce el derecho humano al agua en su artículo 16, y el derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable y alcantarillado en el artículo 20. Asimismo, incluye como parte de los derechos sociales y económicos el derecho al medio ambiente;⁹⁷⁷ determina como competencia exclusiva del nivel central del Estado el régimen general de recursos hídricos y sus servicios;⁹⁷⁸ como competencias ejercidas de forma concurrente por el Estado y las Entidades territoriales autónomas las referidas a la promoción y administración de proyectos hidráulicos, agua potable, riego, protección de cuencas y administración de

⁹⁷³ Provincia de Tucumán: *Ley N.º 7.139*, de 27 de junio de 2001; Provincia de San Luis: *Ley N.º 159*, de 21 de abril de 2004; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: *Ley N.º 3.295*, de 26 de noviembre de 2009; Provincia de La Pampa: *Ley N.º 2.581*, de 5 de agosto de 2010; Provincia de Santa Fe: *Ley N.º 13.740*, de 30 de noviembre de 2017. Textos legislativos disponibles en el SISTEMA ARGENTINO DE INFORMACIÓN JURÍDICA (SAIJ): <<http://www.saij.gob.ar/>>.

⁹⁷⁴ Boletín Oficial N.º 30.060, del 3 de enero de 2003.

⁹⁷⁵ Boletín Oficial N.º 32.016, del 28 de octubre de 2010.

⁹⁷⁶ La *Constitución Política del Estado* fue promulgada el 7 de febrero de 2009 (Gaceta N.º NCPE, del 7 de febrero de 2009).

⁹⁷⁷ Artículo 33: “Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente”.

⁹⁷⁸ Artículo 298.II. 5.

puertos fluviales,⁹⁷⁹ mientras que el transporte interprovincial fluvial es competencia exclusiva de los Gobiernos departamentales autónomos.⁹⁸⁰

Igualmente, la Constitución reconoce a las naciones y pueblos indígenas el derecho a la gestión territorial indígena autónoma y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros,⁹⁸¹ por lo que podrán ejercer en el interior de su jurisdicción la competencia exclusiva sobre la gestión y administración de los recursos naturales renovables,⁹⁸² siendo la competencia concurrente en el caso de sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía.⁹⁸³

En lo que respecta a los recursos hídricos, la Constitución boliviana les dedica todo un Capítulo,⁹⁸⁴ donde, además de señalar que el agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida y la obligación estatal de promover su uso y acceso,⁹⁸⁵ y de gestionar, regular, proteger y planificar su uso adecuado y sostenible,⁹⁸⁶ dispone igualmente la prohibición de su privatización, estando sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a Ley.⁹⁸⁷ Los preceptos constitucionales referidos al agua han sido reiterados en el artículo 27 de la *Ley 300: Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*, promulgada el 15 de octubre de 2012.⁹⁸⁸

⁹⁷⁹ Artículo 299.II, apartados 7, 9 y 12, respectivamente.

⁹⁸⁰ Artículo 300.I.9.

⁹⁸¹ Artículo 30.II.17.

⁹⁸² Artículo 304.I.3.

⁹⁸³ Artículo 304.III.4.

⁹⁸⁴ Artículos 373 al 377.

⁹⁸⁵ Artículo 373: “I. El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad. II. Los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán concesionados y están sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a Ley”.

⁹⁸⁶ Artículo 374: “I. El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. Artículo 375: I. Es deber del Estado desarrollar planes de uso, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de las cuencas hidrográficas”.

⁹⁸⁷ Artículo 373: “II. Los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán concesionados y están sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a Ley”.

⁹⁸⁸ Gaceta N.º 431 NEC, del 15 de octubre de 2012.

La *Ley de Aguas* vigente en Bolivia, parte de cuyo contenido se encuentra derogado, data del *Reglamento de Aguas de 8 de septiembre de 1879*, transformado posteriormente en Ley del Estado en 1906,⁹⁸⁹ por lo que no existe una disposición legal expresa que sea acorde a los criterios modernos de la gestión integrada de los recursos hídricos. Así, la gestión medioambiental de los recursos hídricos se realiza conforme a las disposiciones contenidas en la *Ley 1333: Ley del Medio Ambiente*, de 1992;⁹⁹⁰ la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se rige por la *Ley 2029: Ley de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario*, del 2000;⁹⁹¹ y la regulación del riego en la *Ley 2878: Ley de promoción y apoyo al sector riego*, de 2004.⁹⁹²

c) BRASIL:

La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos establecidos en la *Constitución Federal de 1988*.⁹⁹³ Los Estados se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adopten.⁹⁹⁴

Conforme a la Constitución, son bienes de la Unión los ríos y lagos y cualesquiera corrientes de agua en terrenos de su dominio, o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero o provengan de él, así como los terrenos marginales y las playas fluviales.⁹⁹⁵ A su vez, son bienes pertenecientes a los Estados las aguas superficiales o subterráneas, fluyentes emergentes y en depósito salvo, en este caso, las derivadas de obras de la Unión.⁹⁹⁶ Compete privativamente a la Unión

⁹⁸⁹ El *Reglamento de Aguas de 8 de septiembre de 1879* fue transformado en Ley del Estado mediante *Ley de 28 de noviembre de 1906*, sancionada por el Congreso Nacional dos días antes. Texto disponible en el SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (SILEP): <<http://www.silep.gob.bo/silep>>.

⁹⁹⁰ La *Ley 133: Ley del Medio Ambiente*, aprobada el 27 de abril de 1992 (Gaceta N.º 1.740, del 15 de junio de 1992) tiene por objeto la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

⁹⁹¹ La *Ley 2029: Ley de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario*, aprobada el 29 de octubre de 1999 (Gaceta N.º 9 ESP, del 9 de diciembre de 1999), ha sido modificada por la *Ley 2066*, aprobada el 11 de abril de 2000 (Gaceta N.º 2212, del 12 de junio de 2001).

⁹⁹² La *Ley 2878: Ley de promoción y apoyo al sector riego* fue aprobada el 8 de octubre de 2004 (Gaceta N.º 2669, del 21 de octubre de 2004).

⁹⁹³ La *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada el 5 de octubre de 1988 (Diário Oficial da União N.º 191-A, de 5 de Outubro de 1988), establece en su artículo 18 la organización política-administrativa de la República.

⁹⁹⁴ Artículo 25.

⁹⁹⁵ Artículo 20.

⁹⁹⁶ Artículo 26.

legislar sobre aguas,⁹⁹⁷ siendo la competencia concurrente de la Unión, los Estados y el Distrito Federal sobre la pesca, conservación de la naturaleza, defensa de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la contaminación.⁹⁹⁸ Asimismo, se reconoce a los indios los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiéndoles el usufructo exclusivo de los ríos y lagos existentes en ellas.⁹⁹⁹

El *Código de Aguas de 1934*¹⁰⁰⁰ constituye el antecedente próximo respecto de la actual *Ley de Aguas de 1997*,¹⁰⁰¹ a partir de la cual cada Estado ha promulgado su propia Ley de Aguas, instituye la *Política Nacional de Recursos Hídricos* y crea el *Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos*¹⁰⁰² desde la consideración del agua como un bien público dotado de valor económico cuya gestión, tomando como unidad territorial la cuenca hidrográfica y teniendo presente sus múltiples usos, debe ser descentralizada, con la participación del Gobierno, usuarios y comunidades.¹⁰⁰³ Son sus objetivos garantizar agua en calidad y cantidad adecuada a los respectivos usos para las actuales generaciones y las futuras; proporcionar e incentivar el uso racional e integrado de los recursos hídricos desde la perspectiva de un desarrollo sostenible; y la prevención y defensa contra los eventos hidrológicos críticos de origen natural o derivados del uso inadecuado de los recursos naturales.¹⁰⁰⁴

d) CHILE:

La *Constitución Política de Chile de 1980*¹⁰⁰⁵ únicamente hace referencia al agua en el apartado 24 del artículo 19 (derecho de propiedad), al asegurar que los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la Ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellas.

⁹⁹⁷ Artículo 22.

⁹⁹⁸ Artículo 24.

⁹⁹⁹ Artículo 231.

¹⁰⁰⁰ *Decreto N.º 24.643*, de 10 de julio de 1934 (Diário Oficial da União, 20/7/1934).

¹⁰⁰¹ *Lei n.º 9.433* (Lei de Gestão de Recursos Hídricos; Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei das Águas), de 8 de Janeiro de 1997 (Diário Oficial da União, 9/1/1997).

¹⁰⁰² La *Ley 9.984*, de 17 de julio de 2000 (Diário Oficial da União, 18/7/2000), que modifica la *Ley 9.433*, creó la Agencia Nacional del Agua como organismo encargado del control y gestión del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos.

¹⁰⁰³ Artículo 1 de la *Ley 9.433*.

¹⁰⁰⁴ Artículo 2 de la *Ley 9.433*.

¹⁰⁰⁵ El texto refundido, coordinado y sistematizado de la *Constitución Política de la República de Chile* es el publicado en el Diario Oficial N.º 38.268, del 22 de septiembre de 2005.

El *Código de Aguas de 1981*,¹⁰⁰⁶ establecido en un marco de economía de mercado, determina que las aguas son bienes nacionales de uso público, otorgando a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas.¹⁰⁰⁷ Asimismo, el derecho de aprovechamiento se constituye originariamente por acto de Autoridad, y la posesión de los derechos así constituidos se adquiere mediante su inscripción, excepto los derechos de aprovechamiento sobre las aguas que corresponden a vertientes que nacen, corren y mueren dentro de una misma heredad, y sobre las aguas de lagos menores no navegables por buques de más de cien toneladas, de lagunas y pantanos situados dentro de una sola propiedad en los cuales no existan derechos de aprovechamiento constituidos a favor de terceros a la fecha de vigencia de este Código.¹⁰⁰⁸

Tras las modificaciones introducidas en 2005 en dicho Código, en lo que se refiere al derecho de aprovechamiento de las aguas, dispone que la Autoridad constituirá el derecho de aprovechamiento sobre aguas existentes en fuentes naturales y en obras estatales de desarrollo del recurso, no pudiendo perjudicar ni menoscabar derechos de terceros, y considerando la relación existente entre aguas superficiales y subterráneas.

Por último, en la *Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo Indígena*,¹⁰⁰⁹ se protegen específicamente las aguas situadas en los terrenos de las comunidades indígenas, otorgándoles la consideración de “bienes de propiedad y uso de la Comunidad Indígena”.¹⁰¹⁰

¹⁰⁰⁶ El *Código de Aguas* fue aprobado por *Decreto con fuerza de Ley N.º 1.122*, de 13 de agosto de 1981 (Diario Oficial N.º 31.102, del 29 de octubre de 1981), habiendo sido sometido a diversas modificaciones, siendo la más importante de ellas la efectuada mediante *Ley N.º 20.017*, de 11 de mayo de 2005 (Diario Oficial N.º 38.187, de 16 de junio de 2005). La última modificación ha sido efectuada mediante la *Ley N.º 21.064*, de 17 de enero de 2018 (Diario Oficial N.º 41.968, del 27 de enero de 2018).

¹⁰⁰⁷ Artículo 5.

¹⁰⁰⁸ Artículo 20.

¹⁰⁰⁹ *Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo Indígena*, de 28 de septiembre de 1993 (Diario Oficial del 5 de octubre de 1993).

¹⁰¹⁰ Artículo 64: “Se deberá proteger especialmente las aguas de las comunidades Aymaras y Atacameñas. Serán considerados bienes de propiedad y uso de la Comunidad Indígena establecida por esta ley, las aguas que se encuentren en los terrenos de la comunidad, tales como los ríos, canales, acequias y vertientes, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscrito de conformidad al Código General de Aguas. No se otorgarán nuevos derechos de agua sobre lagos, charcos, vertientes, ríos y otros acuíferos que surten a las aguas de propiedad de varias Comunidades Indígenas establecidas por esta ley sin garantizar, en forma previa, el normal abastecimiento de agua a las comunidades afectadas”. *Ibidem*.

e) COLOMBIA:

Las referencias directas al agua que efectúa la *Constitución Política de Colombia de 1991*¹⁰¹¹ lo hace tanto en el artículo 356, en referencia al Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios en relación con los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre, como en su artículo 366, al estipular como objetivo fundamental de la actividad estatal la solución de las necesidades insatisfechas, entre otras, la referida al agua potable. Asimismo, el artículo 330 dispone que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas “se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

Colombia no dispone de una Ley de Aguas específica, por lo que su regulación se encuentra dispersa en diversos códigos y leyes como, entre otros, el *Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*,¹⁰¹² donde la Parte III del Libro II está dedicado a la normatividad en materia del aprovechamiento de las aguas no marítimas; la *Ley 9 de 1979 sobre medidas sanitarias*;¹⁰¹³ la *Ley 79 de 1986 Normas para la conservación del agua*;¹⁰¹⁴ la *Ley 373 de 1997 de uso eficiente y ahorro del agua*;¹⁰¹⁵ la *Ley 1176 de 2007 del sistema general de participaciones*;¹⁰¹⁶ y la *Ley 1242 de 2008 Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales*.¹⁰¹⁷

¹⁰¹¹ La *Constitución Política de Colombia* fue promulgada en la Gaceta Constitucional N.º 114, del 4 de junio de 1991. Ha sido objeto de varias modificaciones, siendo la última de ellas la efectuada mediante *Acto Legislativo 2 de 2015* (Diario Oficial 49560, de 1 de julio de 2015).

¹⁰¹² El *Decreto 2811, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente* fue promulgado el 18 de diciembre de 1974 (Diario Oficial N.º 34243, del 27 de enero de 1975).

¹⁰¹³ La *Ley 9 de 1979 sobre medidas sanitarias*, de 24 de enero de 1979 (Diario Oficial N.º 35193, del 5 de febrero de 1979), dedica el Título II específicamente al agua.

¹⁰¹⁴ *Ley 79 de 1986 Normas para la conservación del agua*, de 30 de diciembre de 1986 (Diario Oficial N.º 37746, del 31 de diciembre de 1986).

¹⁰¹⁵ *Ley 373 de 1997 de uso eficiente y ahorro del agua*, de 6 de junio de 1997 (Diario Oficial N.º 43.058, del 11 de junio de 1997).

¹⁰¹⁶ *Ley 1176 de 2007 del sistema general de participaciones*, de 27 de diciembre de 2007 (Diario Oficial N.º 46854, del 27 de diciembre de 2007).

¹⁰¹⁷ *Ley 1242 de 2008 Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales*, de 5 de agosto de 2008 (Diario Oficial N.º 47072, del 5 de agosto de 2008).

Por último, es de reseñar la incidencia que los *Acuerdos de Paz de La Habana*¹⁰¹⁸ tendrán sobre la gestión de los recursos naturales, incluida el agua y la legislación sobre la misma.¹⁰¹⁹ A ello cabe añadir, como dato peculiar, el reconocimiento efectuado por la Corte Constitucional de Colombia del río Atrato como sujeto de derechos.¹⁰²⁰

f) COSTA RICA:

La *Ley N.º 276, Ley de Aguas*, de 27 de agosto de 1942¹⁰²¹ constituye el marco regulador de los recursos hídricos que, debido a su antigüedad, resulta prácticamente inaplicable, a pesar de las sucesivas reformas acometidas, excepto en lo relativo al otorgamiento de derechos de aprovechamiento. Los intentos de aprobar una nueva ley han resultado infructuosos, resultando la norma obsoleta frente a la evolución económica y social y de aumento de la sensibilidad de protección medioambiental que ha caracterizado a Costa Rica en las últimas décadas.

Tanto las aguas superficiales como las subterráneas son reguladas por la *Ley de Aguas de 1942*, determinándose el carácter público de ambas por dicha norma en conjunción con la *Ley Orgánica del Ambiente de 1995*¹⁰²² y el *Código de Minería de 1982*.¹⁰²³ Estos textos legales regulan el aprovechamiento del agua estableciendo un régimen de concesiones, asignaciones y permisos de uso a través de los cuales tanto los particulares como las instituciones públicas pueden acceder a dicho recurso. Así, cualquier persona, tanto física como jurídica, pública o privada, necesitará, según dispone

¹⁰¹⁸ *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, firmado por el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo el 24 de noviembre de 2016 en La Habana. Texto disponible en Internet: <<https://www.altocomisionadopalapaz.gov.co>> (última consulta: 02/02/2018).

¹⁰¹⁹ En el *Acuerdo Final*, en la implementación de lo acordado en el punto “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, entre los principios a tener en cuenta figura el desarrollo sostenible, especificando que el mismo requiere de la protección y promoción del acceso al agua, dentro de una concepción ordenada del territorio (*Vid. Acuerdo Final*, p. 13). Asimismo, contempla la creación e implementación del Plan Nacional de Riego y Drenaje (*Ibidem.*, p. 24) y el *Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural*, que deberá contener la promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales (*Ibidem.*, p. 24).

¹⁰²⁰ En la *Sentencia T-622/16*, de 10 de noviembre de 2016, la Corte Constitucional de Colombia, en el punto Cuarto del Fallo dispone lo siguiente: “RECONOCER al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32”.

¹⁰²¹ Gaceta N.º 190 del 28 de agosto de 1942.

¹⁰²² *Ley N.º 7554: Ley Orgánica del Ambiente*, de 4 de octubre de 1995 (Gaceta N.º 215, del 13 de noviembre de 1995).

¹⁰²³ *Ley N.º 7697*, de 4 de octubre de 1982 (Gaceta N.º 203, del 22 de octubre de 1982).

el artículo 17 de la *Ley de Aguas de 1942*, de la oportuna concesión para poder efectuar el correspondiente aprovechamiento del agua. Asimismo, la *Ley N.º 5.395, Ley General de Salud de 1973*,¹⁰²⁴ dispone que el agua constituye un bien de utilidad pública y su utilización para el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.

La dispersión normativa existente y los intentos fallidos de aprobar una nueva Ley de Aguas, entre otros motivos, ha llevado al Gobierno a promulgar en 2002 el *Decreto Ejecutivo 30480-MINAE*¹⁰²⁵ con la finalidad de unificar los principios que rigen la política nacional de gestión integrada de los recursos hídricos sobre la base de la consideración del agua como un derecho humano que debe garantizarse constitucionalmente, ser tratado como un bien de dominio público y, por tanto, inembargable, inalienable e imprescriptible, y dotado de un valor económico. Además, alienta el reconocimiento de la función ecológica del agua en un ambiente que fomente su ahorro y evite la contaminación, todo ello desde una gestión integrada basada en la cuenca hidrográfica.

g) CUBA:

La *Constitución de Cuba de 1976*¹⁰²⁶ hace mención al agua en el artículo 15, al determinar que las aguas son de propiedad estatal socialista de todo el pueblo, así como en el artículo 27, donde dispone la obligación del Estado de proteger el medio ambiente y los recursos naturales del país y el deber de los ciudadanos de contribuir a la protección del agua.

La legislación hídrica ha sido recientemente actualizada,¹⁰²⁷ aprobándose el 14 de julio de 2017 de la *Ley N.º 124 De las Aguas Terrestres*,¹⁰²⁸ acompañada de su correspondiente *Reglamento*.¹⁰²⁹ Dicha Ley reconoce el acceso al agua potable y al

¹⁰²⁴ *Ley N.º 5.395, Ley General de Salud*, de 30 de octubre de 1973 (Gaceta N.º 222, del 24 de noviembre de 1973).

¹⁰²⁵ *Decreto Ejecutivo 30480-MINAE*, de 5 de junio de 2002 (Gaceta N.º 112, del 12 de junio de 2002).

¹⁰²⁶ La *Constitución de la República de Cuba* fue promulgada el 24 de febrero de 1976, habiendo sufrido varias modificaciones. Texto de la Constitución disponible en la Gaceta Oficial, Edición Extraordinaria N.º 3 de 31 de enero de 2003.

¹⁰²⁷ El *Decreto-Ley N.º 138, de las Aguas Terrestres*, de 1 de julio de 1993 (Gaceta Oficial N.º 9, del 2 de julio de 1993), cuyo objeto lo constituye desarrollar los principios básicos establecidos en el artículo 27 de la Constitución, ha sido la norma por la que se regía Cuba en materia de recursos hídricos hasta la entrada en vigor el 14 de febrero de 2018 de la *Ley N.º 124 De las Aguas Terrestres*.

¹⁰²⁸ *Ley N.º 124, de las Aguas Terrestres*, de 14 de julio de 2017 (Gaceta Oficial, Edición Extraordinaria N.º 51, del 16 de noviembre de 2017).

¹⁰²⁹ *Decreto N.º 337 Reglamento de la Ley N.º 124 De las Aguas Terrestres*, de 5 de septiembre de 2017 (Gaceta Oficial, Edición Extraordinaria N.º 51, del 16 de noviembre de 2017).

saneamiento como un derecho de todas las personas,¹⁰³⁰ y tiene como objetivos los siguientes: *i)* ordenar la gestión integrada y sostenible de las aguas terrestres como recurso natural renovable y limitado, en función del interés general de la sociedad, la economía, la salud y el medio ambiente; *ii)* establecer las medidas para la protección de las aguas terrestres sobre la base de su planificación, preservación y sostenibilidad, en armonía con el desarrollo económico-social y la protección del medio ambiente; y *iii)* establecer las medidas para la protección y adaptación de la sociedad, la economía, el medio ambiente y las aguas terrestres del impacto negativo de los eventos extremos y el cambio climático.¹⁰³¹

h) ECUADOR:

La *Constitución del Ecuador de 2008*¹⁰³² establece como deber primordial del Estado garantizar el agua para sus habitantes¹⁰³³ y reconoce el derecho al agua en el artículo 12, definiéndolo como derecho fundamental e irrenunciable, añadiendo que “el agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”.¹⁰³⁴ A su vez, el artículo 32 vuelve a mencionar el derecho al agua vinculado al derecho a la salud, y el artículo 66 reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida digna que asegure, entre otros aspectos, el agua potable, también contemplado en el artículo 375, que garantiza el derecho al hábitat y a la vivienda digna.

Igualmente, el artículo 57 reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho colectivo a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.

¹⁰³⁰ Artículo 3.1.

¹⁰³¹ Artículo 2.

¹⁰³² Registro Oficial N.º 449, del 20 de octubre de 2008.

¹⁰³³ Artículo 3.

¹⁰³⁴ Los artículos 12, 313 y 318 de la *Constitución de la República* consagran el principio de que el agua es patrimonio nacional estratégico, de uso público, dominio inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos, reservando para el Estado el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Asimismo, el artículo 318 prohíbe toda forma de privatización del agua, declarando la gestión del agua pública o comunitaria y disponiendo que solamente las personas jurídicas estatales o comunitarias podrán prestar el servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego, requiriéndose autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la Ley.

En lo que respecta al medio ambiente y su protección, la Constitución dispone en el artículo 71 que la Naturaleza o *Pacha Mama* tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Asimismo, se reconoce en el artículo 14 el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*, estipulando el artículo 15 que la soberanía energética no podrá afectar de ninguna manera al derecho al agua. La Constitución contempla igualmente la obligación estatal de garantizar la conservación, recuperación y gestión integral de los recursos hídricos, las cuencas hidrográficas y los caudales ecológicos,¹⁰³⁵ así como la gestión del agua desde un enfoque ecosistémico,¹⁰³⁶ promoviendo la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas que no pongan en riesgo el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.¹⁰³⁷

Con la aprobación de la *Constitución de 2008* se hizo necesario armonizar la legislación hídrica existente, materializándose con la aprobación el 24 de junio de 2014 de la *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*,¹⁰³⁸ que sustituye a la *Ley de Aguas de 1972*,¹⁰³⁹ modificada en 2004.¹⁰⁴⁰ La nueva Ley establece que los recursos hídricos son parte del patrimonio natural del Estado y serán de su competencia exclusiva, que será ejercida concurrentemente entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados,¹⁰⁴¹ siendo su objeto garantizar el derecho humano al agua así como regular y controlar la autorización, gestión, preservación,

¹⁰³⁵ Artículo 411.

¹⁰³⁶ Artículo 412.

¹⁰³⁷ Artículo 413.

¹⁰³⁸ Registro Oficial N.º 305, del 6 de agosto de 2014.

¹⁰³⁹ Registro Oficial N.º 69, del 30 de mayo de 1972.

¹⁰⁴⁰ *Ley N.º 2004-31*, de 20 de enero de 2004 (Registro Oficial N.º 271, del 11 de febrero de 2004).

¹⁰⁴¹ Artículo 1.

conservación y restauración de los recursos hídricos, el uso y aprovechamiento del agua, la gestión integral y su recuperación en sus distintas fases, formas y estados físicos, a fin de garantizar el *sumak kawsay* o buen vivir y los derechos de la Naturaleza establecidos en la Constitución.¹⁰⁴²

i) EL SALVADOR:

Conforme al artículo 117 de la *Constitución de la República de 1983*,¹⁰⁴³ es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente para garantizar el desarrollo sostenible, declarando de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales.

La gestión de los recursos hídricos en El Salvador puede definirse de deficiente a causa de los elevados grados de contaminación y de deterioro medioambiental que afecta a su disponibilidad y a todos sus usos y aprovechamientos. Ello se debe a la inexistencia de una Ley-marco en materia hídrica y a la dispersión normativa en diferentes cuerpos legales que regulan la protección, conservación y el uso sectorial del agua, lo que ha obstaculizado el ordenamiento en su administración y gestión sostenible, a lo que cabe añadir la antigüedad de dicha legislación, donde no todas las leyes están dotadas de una perspectiva medioambiental.

De la legislación existente son de mencionar la *Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de 1981*,¹⁰⁴⁴ referida exclusivamente a las aguas superficiales y obsoleta; la *Ley de Medio Ambiente de 1998*,¹⁰⁴⁵ que trata sobre la protección y conservación del agua, así como de la gestión y uso de las aguas y ecosistemas acuáticos;¹⁰⁴⁶ la *Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de*

¹⁰⁴² Artículo 2.

¹⁰⁴³ La *Constitución de la República de El Salvador* se aprobó mediante Decreto N.º 38, de 15 de diciembre de 1983 (Diario Oficial N.º 234, del 16 de diciembre de 1983).

¹⁰⁴⁴ *Decreto Legislativo N.º 886*, de 2 de diciembre de 1981 (Diario Oficial N.º 221, del 2 de diciembre de 1981).

¹⁰⁴⁵ *Decreto Legislativo N.º 233*, de 24 de abril de 1998 (Diario Oficial N.º 79, del 4 de mayo de 1998). Ha sufrido varias reformas, siendo la última de ellas la contenida en el *Decreto Legislativo N.º 158*, de 11 de octubre de 2012 (Diario Oficial N.º 211, del 12 de noviembre de 2012).

¹⁰⁴⁶ Artículo 70.

1961;¹⁰⁴⁷ la *Ley de Riego y Avenamiento de 1970*;¹⁰⁴⁸ y la *Ley General de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura de 2001*.¹⁰⁴⁹

j) GUATEMALA:

Según la *Constitución Política de Guatemala de 1985*,¹⁰⁵⁰ todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles, otorgándose su aprovechamiento, uso y goce conforme a los procedimientos establecidos por la ley, de acuerdo con el interés social.¹⁰⁵¹ Asimismo, estipula que el aprovechamiento de las aguas de los lagos y ríos, especialmente para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna.¹⁰⁵² En lo que respecta a los recursos hídricos como integrantes del medio ambiente, el artículo 97 establece que se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento del agua se realicen racionalmente, evitando su depredación.

A nivel legislativo, no existe una Ley Nacional de Aguas, con la consiguiente dispersión normativa respecto a los recursos hídricos en diferentes cuerpos legales como en el *Código Civil*,¹⁰⁵³ el *Código Municipal*¹⁰⁵⁴ y el *Código de Salud*.¹⁰⁵⁵ Asimismo, la *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente de 1986*¹⁰⁵⁶ establece en su artículo 15 que el Estado velará por el mantenimiento de la cantidad de agua para el uso humano y otras actividades cuyo empleo sea indispensable, por lo que emitirá las disposiciones que sean necesarias y los reglamentos correspondientes para, entre otros aspectos, evaluar la calidad de las aguas; revisar el cumplimiento normativo por parte de

¹⁰⁴⁷ *Ley N.º 341*, de 17 de octubre de 1961, (Diario Oficial N.º 191, del 19 de octubre de 1961).

¹⁰⁴⁸ *Decreto Legislativo N.º 153*, de 11 de noviembre de 1970 (Diario Oficial N.º 213, del 23 de noviembre de 1970).

¹⁰⁴⁹ *Decreto Legislativo N.º 637*, de 6 de diciembre de 2001 (Diario Oficial N.º 240, del 19 de diciembre de 2001).

¹⁰⁵⁰ La *Constitución Política de la República de Guatemala* fue promulgada el 31 de mayo de 1985. Texto disponible en la página Web de la Corte Constitucional de la República de Guatemala: <<http://cc.gob.gt/constitucionpolitica/>> (última consulta: 05/02/20017).

¹⁰⁵¹ Artículo 127. Como tales bienes de dominio público, el artículo 121 las califica de bienes del Estado.

¹⁰⁵² Artículo 128.

¹⁰⁵³ *Decreto-Ley N.º 106*, de 14 de septiembre de 1963 (Diario de Centro América N.º 84, del 7 de octubre de 1963).

¹⁰⁵⁴ *Decreto N.º 12-2002*, de 9 de mayo de 2002 (Diario de Centro América N.º 12, del 13 de mayo de 2002).

¹⁰⁵⁵ *Decreto N.º 90-97*, de 2 de octubre de 1997 (Diario de Centro América N.º 71, del 7 de noviembre de 1997).

¹⁰⁵⁶ *Decreto N.º 68-86*, de 5 de diciembre de 1986 (Diario de Centro América N.º 27, del 19 de diciembre de 1986).

las aguas residuales; promover la gestión integrada de las cuencas hídricas; y prevenir, controlar y determinar los niveles de contaminación de ríos y lagos así como de otras causas y fuentes de contaminación hídrica.

k) HAITÍ:

La *Constitución de Haití de 1987*,¹⁰⁵⁷ cuya última modificación se produjo en 2012, contempla en el artículo 36-5 como bienes de dominio público del Estado, cualquiera que sea el lugar donde se encuentren en el interior de los límites territoriales del país, entre otros, los manantiales, los ríos y demás cursos de agua que, bajo ningún concepto, podrán ser objeto de propiedad privada, consideración recogida anteriormente en el *Código Rural de 1962*¹⁰⁵⁸ y la *Ley de Aguas Subterráneas de 1974*.¹⁰⁵⁹

Haití es el país con mayor índice de pobreza de la región, y uno de los más desfavorecidos del planeta donde las catástrofes naturales ocurridas en forma de seísmos, huracanes e inundaciones condicionan en buena medida su economía y, por tanto, su nivel de desarrollo. Su legislación hídrica, que carece de una Ley de Aguas, necesita de la consiguiente actualización, toda vez que la misma es fragmentaria, dedicando una especial atención a la agricultura y al abastecimiento doméstico de agua potable, destacando en este último sector la *Ley Marco de 2009*.¹⁰⁶⁰

l) HONDURAS:

La *Constitución Política de Honduras de 1982*¹⁰⁶¹ reconoce el derecho humano al agua en la reforma del artículo 145 efectuada por *Decreto 232-2012*¹⁰⁶² al añadir al mismo el siguiente tenor: “En consecuencia declárase el acceso al agua y saneamiento como un derecho humano. Cuyo aprovechamiento y uso será equitativo preferentemente para

¹⁰⁵⁷ La *Constitución Política de Haití* fue aprobada el 10 de marzo de 1987, habiendo sido modificada el 12 de junio de 2012. Texto disponible en FAOLEX: <<http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/es/?iso3=HTI>> (última consulta: 06/02/2017).

¹⁰⁵⁸ Artículo 131. *Loi du 24 Mai 1962: Code Rural*. Texto disponible en FAOLEX: <<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/?details=LEX-FAOC002847>> (última consulta: 06/02/2017).

¹⁰⁵⁹ Artículo 1. *Loi d'eaux souterraines*, du 12 juin 1974. Texto disponible en FAOLEX: <<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/?details=LEX-FAOC039428>> (última consulta: 06/02/2017).

¹⁰⁶⁰ *Loi N.º CL01-2009-001 Loi Cadre portant organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement*, du 11 mars 2009 (Le Moniteur Nº 29, 25 mars 2009).

¹⁰⁶¹ La *Constitución Política de Honduras* fue aprobada mediante *Decreto N.º 131*, de 11 de enero de 1982 (La Gaceta N.º 23.612, del 20 de enero de 1982).

¹⁰⁶² El *Decreto 232-2012*, de 23 de enero de 2013 (La Gaceta N.º 33.033, del 24 de enero de 2013), ratifica el *Decreto 270-201*, de 19 de enero de 2012 (La Gaceta N.º 32.753, del 21 de febrero de 2012), por el que se reforma el artículo 145 de la Constitución.

consumo humano. Asimismo, se garantiza la preservación de las fuentes de agua a fin de que estas no pongan en riesgo la vida y salud pública. Las actividades del Estado y de las entidades públicas y privadas se sujetarán a esta disposición. La Ley regulará esta materia”.

Honduras cuenta con una legislación actualizada sobre los recursos hídricos materializada en la *Ley General de Aguas de 2009*,¹⁰⁶³ cuyo objetivo consiste en establecer los principios y regulaciones aplicables a la gestión adecuada del agua para su protección, conservación, valoración y aprovechamiento en el marco de la gestión integrada de dicho recurso a nivel nacional.¹⁰⁶⁴ Dicha Ley considera las aguas tanto superficiales como subterráneas y sus espacios de cabida como de dominio público, aunque las obras construidas por particulares para retener o movilizar el agua, dentro de suelos privados y para beneficio singular y particular, serán consideradas propiedad privada.¹⁰⁶⁵

En lo que respecta al aprovechamiento de las aguas en beneficio particular o por cualquier entidad pública, solamente podrá hacerse en virtud de un derecho de aprovechamiento otorgado de conformidad con esta Ley, siempre y cuando se trate de uso beneficioso que no perjudique derechos de terceros,¹⁰⁶⁶ aunque no será necesario para satisfacer los usos comunes.¹⁰⁶⁷ Los derechos se otorgan mediante permisos, licencias y concesiones a solicitud de las partes interesadas o mediante concurso.¹⁰⁶⁸ Uno de los principios contemplados en la Ley se refiere a la participación ciudadana, que se hará efectiva en la planificación de la gestión, el aprovechamiento, protección y su conservación,¹⁰⁶⁹ siendo canalizada dicha participación a través del Consejo Nacional de Recursos Hídricos y de los Consejos de Cuenca. Por último, la Ley dedica un Título completo a la conservación y protección de los recursos hídricos y la gestión de desastres de origen hídrico.

¹⁰⁶³ *Decreto N° 181-2009: Ley General de Aguas*, de 30 de septiembre de 2009 (La Gaceta N.° 32.088, del 14 de diciembre de 2009).

¹⁰⁶⁴ Artículo 1.

¹⁰⁶⁵ Artículo 25.

¹⁰⁶⁶ Artículo 59.

¹⁰⁶⁷ Según el artículo 60, son usos comunes aquellos que tienen por objeto la satisfacción de las necesidades primarias de subsistencia, incluyendo la bebida e higiene humana y otros empleos domésticos, como el riego de plantas, el lavado de ropa y utensilios y el abrevado de animales caseros.

¹⁰⁶⁸ Artículo 66.

¹⁰⁶⁹ Artículo 3.

m) **MÉXICO:**

México es un Estado federal cuya *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*,¹⁰⁷⁰ reformada varias veces, la última en 2017,¹⁰⁷¹ determina en el artículo 4 el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, estableciendo la participación de la Federación, las Entidades Federales y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines. Asimismo, el artículo 27 contempla las aguas superficiales y subterráneas como propiedad de la Nación, siendo su dominio inalienable e imprescriptible, no pudiendo realizarse la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos hídricos por los particulares o por sociedades constituidas legalmente sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

Cada Estado posee su propia Ley de Aguas, aunque a nivel federal existe la *Ley de Aguas Nacionales de 1992*,¹⁰⁷² que reglamenta el artículo 27 de la Constitución. El artículo 1 dispone su observación general en todo el territorio nacional, siendo sus disposiciones de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sostenible.

Esta Ley promueve la gestión integrada de los recursos hídricos sobre la base de las cuencas hidrológicas,¹⁰⁷³ aunque descentralizada a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de Gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos.¹⁰⁷⁴ La explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales por medios manuales para uso doméstico es libre siempre que no se desvíen de su cauce ni se produzca una alteración en su calidad o una disminución significativa en su caudal.¹⁰⁷⁵

¹⁰⁷⁰ La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* fue promulgada el 5 de febrero de 1917 (Diario Oficial de la Federación N.º 30, del 5 de febrero de 1917).

¹⁰⁷¹ *Decreto de 14 de septiembre de 2017* (Diario Oficial de la Federación Tomo DCCLXVIII, N.º 15, del 15 de septiembre de 2017).

¹⁰⁷² La *Ley de Aguas Nacionales*, aprobada el 27 de noviembre de 1992 (Diario Oficial de la Federación Tomo CDLXXI, N.º 1, del 1 de diciembre de 1992), ha recibido modificaciones en 2004, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2016, siendo la más importante de ellas la que tuvo lugar en 2004 por *Decreto de 15 de marzo de 2004* (Diario Oficial de la Federación Tomo DCVII, N.º 22, del 29 de abril de 2004).

¹⁰⁷³ Artículo 7.

¹⁰⁷⁴ Artículo 7 Bis.

¹⁰⁷⁵ Artículo 17.

Asimismo, las aguas subterráneas podrán ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, excepto por causas de interés o utilidad pública.¹⁰⁷⁶ De conformidad con el carácter público del recurso hídrico, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales se realizará mediante concesión o asignación.¹⁰⁷⁷

Por último, se hace necesario efectuar una breve alusión a la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988*,¹⁰⁷⁸ considerada como la Ley-marco en materia medioambiental, que establece los criterios a considerar para el aprovechamiento sostenible del agua y los ecosistemas acuáticos. Esta Ley se basa en una concepción integral del problema ecológico y en la decisión política de hacerle frente, aunando los esfuerzos del Estado y la sociedad. La norma dispone la descentralización de las facultades otorgadas a las Entidades Federales y a los Municipios para prevenir y controlar, entre otros aspectos, la contaminación de las aguas; de crear zonas de reserva ecológica de interés estatal o municipal; de establecer sistemas de evaluación del impacto ambiental; y de establecer y aplicar las sanciones en el ámbito de su competencia.

n) NICARAGUA:

La *Constitución Política de la República de Nicaragua*,¹⁰⁷⁹ dispone en el artículo 105 la obligación estatal de promover, facilitar y regular la prestación a la población de los servicios públicos básicos, entre otros, los relativos al agua, así como el derecho inalienable de acceso a la misma. Asimismo, el artículo 102 contempla específicamente la posibilidad de celebrar contrato u otorgar concesión para la construcción y explotación racional de un canal interoceánico.

Nicaragua ha sido el primer país centroamericano en dotarse de una moderna Ley de Aguas que regula de forma integral los recursos hídricos con un enfoque ecosistémico al promulgar el 4 de septiembre de 2007 la *Ley N.º 620, Ley General de Aguas*

¹⁰⁷⁶ Artículo 18.

¹⁰⁷⁷ Artículo 20.

¹⁰⁷⁸ La *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* fue aprobada por Decreto de 23 de diciembre de 1987 (Diario Oficial de la Federación Tomo CDXII, N.º 19, del 28 de enero de 1988), habiendo sido modificada posteriormente, la última vez en 2017 según *Decreto de 23 de enero de 2017* (Diario Oficial de la Federación Tomo DCCLX, N.º 18, del 24 de enero de 2017).

¹⁰⁷⁹ La *Constitución Política de la República de Nicaragua* (La Gaceta N.º 32, del 18 de febrero de 2014) ha sido objeto de sucesivas reformas, siendo la actualmente vigente la introducida por la *Ley N.º 854, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua*, aprobada el 29 de enero de 2014 (La Gaceta N.º 26, del 10 de febrero de 2014).

Nacionales,¹⁰⁸⁰ que establece el marco jurídico institucional para la administración, conservación, desarrollo, uso, aprovechamiento sostenible, equitativo y de preservación en cantidad y calidad de todos los recursos hídricos existentes en el país, sean estos superficiales, subterráneos, residuales y de cualquier otra naturaleza, garantizando a su vez la protección de los demás recursos naturales, los ecosistemas y el ambiente.¹⁰⁸¹ Tiene como objetivos particulares ordenar y regular la gestión integrada de los recursos hídricos a partir de las cuencas, subcuencas y microcuencas hidrográficas e hidrogeológicas del país; crear y definir las instituciones responsables de la administración del sector hídrico y los deberes y derechos de los usuarios; y regular el otorgamiento de derechos de usos o aprovechamientos del agua.¹⁰⁸²

La Ley califica el agua como patrimonio nacional,¹⁰⁸³ ejerciendo el Estado el dominio eminente sobre las aguas superficiales y subterráneas cualquiera que sea su estado, calidad y situación;¹⁰⁸⁴ declara la prohibición de privatización del servicio de agua potable, que será considerado siempre de carácter público;¹⁰⁸⁵ y reconoce el derecho de los pueblos indígenas y de las comunidades étnicas de la costa atlántica para el uso y disfrute de las aguas que se encuentran dentro de sus tierras comunales.¹⁰⁸⁶ Asimismo, el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por parte de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, solo podrá realizarse previa expedición del correspondiente título de concesión, licencia o autorización.¹⁰⁸⁷

Además de dicha Ley especial sobre los recursos hídricos, es necesario mencionar el *Texto Refundido de 31 de enero de 2014 de la Ley N.º 217, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*, de 1996,¹⁰⁸⁸ que tiene por objeto establecer las normas para la conservación, protección, mejora y restauración del medio ambiente y los recursos naturales que lo integran, asegurando su uso racional y sostenible.¹⁰⁸⁹ Esta Ley dedica el Capítulo III en su integridad a las aguas, estipulando que el agua, en cualquiera

¹⁰⁸⁰ Ley N.º 620: *Ley General de Aguas Nacionales*, aprobada el 15 de mayo de 2007 (Gaceta N.º 169, del 4 de septiembre de 2007).

¹⁰⁸¹ Artículo 1.

¹⁰⁸² Artículo 2.

¹⁰⁸³ Artículo 3.

¹⁰⁸⁴ Artículo 7.

¹⁰⁸⁵ Artículo 4.

¹⁰⁸⁶ Artículo 6.

¹⁰⁸⁷ Artículo 41.

¹⁰⁸⁸ *Texto de Ley N.º 217 “Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales” con sus reformas incorporadas*, aprobada el 17 de enero de 2014 (Gaceta N.º 20, del 31 de enero de 2014).

¹⁰⁸⁹ Artículo 1.

de sus estados, es de dominio público,¹⁰⁹⁰ entendiéndose por tales las aguas continentales superficiales y las subterráneas integradas en el ciclo hidrológico,¹⁰⁹¹ que, salvo las excepciones consignadas en la presente Ley, el uso del agua requerirá de autorización previa;¹⁰⁹² y que toda persona tiene derecho a utilizar las aguas para satisfacer sus necesidades básicas, siempre que con ello no cause perjuicio a terceros ni implique derivaciones o contenciones, ni empleo de máquinas o realización de actividades que deterioren de alguna forma el cauce y sus márgenes, lo alteren, contaminen o imposibilite su aprovechamiento por terceros.¹⁰⁹³

ñ) PANAMÁ:

La *Constitución Política de Panamá de 1972*¹⁰⁹⁴ estipula en el artículo 118 como deber fundamental del Estado “garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana”, añadiendo en el artículo 120 que el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de, entre otros recursos, las aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

Además, determina que las aguas subterráneas y termales pertenecen al Estado y no podrán ser objeto de apropiación privada, aunque podrán ser explotadas directamente por el Estado mediante empresas estatales o mixtas, o ser objeto de concesión u otros contratos para su explotación por empresas privadas.¹⁰⁹⁵ Asimismo, las aguas lacustres y fluviales, las riberas de los ríos navegables y los puertos y esteros pertenecen al Estado y son de uso público, de aprovechamiento libre y común, por lo que no podrán ser objeto de apropiación privada, al igual que las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones y las dedicadas a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.¹⁰⁹⁶ Las concesiones para la utilización del

¹⁰⁹⁰ Artículo 82.

¹⁰⁹¹ Artículo 94.

¹⁰⁹² Artículo 87.

¹⁰⁹³ Artículo 86.

¹⁰⁹⁴ La *Constitución Política de la República de Panamá*, originalmente adoptada en 1972, ha sufrido diversas modificaciones, siendo el último *Texto Único de la Constitución Política* el publicado tras la reforma constitucional de 2004 en la Gaceta Oficial N.º 25.176, del 15 de noviembre de 2004.

¹⁰⁹⁵ Artículo 257.

¹⁰⁹⁶ Artículo 258.

agua se inspirarán en el bienestar social y el interés público.¹⁰⁹⁷ Por último, la Constitución dedica el Título XIV (artículos 315 al 323) al Canal de Panamá.

La legislación hídrica en Panamá se encuentra dispersa en diferentes cuerpos normativos, dándose el caso de algunas materias carentes de regulación en referencia al papel del agua en los ecosistemas y su conservación, a la vez que existe alguna carencia en cuanto a la aplicación actualizada de los principios generales del uso de los recursos hídricos.

El *Decreto-Ley N.º 35 sobre el Uso de las Aguas*, de 22 de septiembre de 1966,¹⁰⁹⁸ dada su antigüedad, se encuentra desfasado al no contemplar la gestión integrada de los recursos hídricos, ni su protección y preservación desde un enfoque ecosistémico. El Decreto-Ley establece que todas las aguas comprendidas dentro del territorio nacional son bienes de dominio público del Estado, de aprovechamiento libre y común.¹⁰⁹⁹

La *Ley N.º 41, Ley General del Ambiente*, de 1 de julio de 1998,¹¹⁰⁰ tiene por objeto establecer los principios y normas básicos para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales y ordenando la gestión ambiental, integrándola a los objetivos sociales y económicos a efectos de lograr el desarrollo humano sostenible en el país.¹¹⁰¹ La Ley dedica específicamente el Capítulo VI del Título VI a los recursos hídricos, aunque carece de un desarrollo detallado en profundidad y no contempla la gestión integrada del agua; no obstante, es de destacar el carácter integrador de sus normas en relación con la naturaleza y usos del agua.

o) PARAGUAY:

Paraguay se ha dotado de una Ley actualizada: la *Ley N.º 3.239/07, De los recursos hídricos del Paraguay*, de 10 de julio de 2007.¹¹⁰² En ella se contempla la gestión integral y sostenible de todas las aguas y los territorios que la producen;¹¹⁰³ adopta la

¹⁰⁹⁷ Artículo 259.

¹⁰⁹⁸ Gaceta Oficial N.º 15.725, del 14 de octubre de 1966.

¹⁰⁹⁹ Artículo 2.

¹¹⁰⁰ Gaceta Oficial N.º 23.578, del 3 de julio de 1998.

¹¹⁰¹ Artículo 1.

¹¹⁰² Gaceta N.º 137, del 20 de julio de 2007.

¹¹⁰³ Artículo 1.

cuenca hidrográfica como unidad básica de gestión de los recursos hídricos;¹¹⁰⁴ determina que las aguas superficiales y subterráneas gozan de la consideración de propiedad de dominio público del Estado, siendo su dominio inalienable e imprescriptible;¹¹⁰⁵ reconoce como derecho humano el acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas, que debe ser garantizado por el Estado en cantidad y calidad adecuada;¹¹⁰⁶ y determina que el triple valor social, ambiental y económico de los recursos hídricos, cuya gestión se efectuará en el marco del desarrollo sostenible, debe ser descentralizada, participativa y con perspectiva de género.¹¹⁰⁷

De manera concreta, las aguas superficiales y subterráneas de uso para fines domésticos y de producción familiar básica que sean utilizados de manera directa por el usuario, sin intermediación de ningún tipo, son consideradas por dicha Ley de libre disponibilidad y, por tanto, no están sujetas a ningún tipo de permisos, concesiones e impuestos,¹¹⁰⁸ al contrario que el uso de los recursos hídricos o sus cauces, que solo podrá otorgarse mediante un permiso o concesión.¹¹⁰⁹ Además, la Ley dedica sendos Capítulos al régimen legal medioambiental del agua¹¹¹⁰ y a la conservación y gestión de los humedales.¹¹¹¹

p) PERÚ:

El Perú es otro de los países latinoamericanos que ha procedido a actualizar su legislación hídrica, materializada en la *Ley N.º 29.338, Ley de Recursos Hídricos*, de 30 de marzo de 2009.¹¹¹² En su Título Preliminar, la Ley detalla los principios que rigen el uso y gestión integrada de los recursos hídricos, como son la valoración y gestión integrada del agua; la prioridad de acceso a la misma; de participación de la población y cultura del agua; de seguridad jurídica; de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas; de sostenibilidad y de descentralización de la gestión pública del agua y de autoridad única; al igual que los principios precautorio

¹¹⁰⁴ Artículo 3. d).

¹¹⁰⁵ Artículos 3.a) y 6.

¹¹⁰⁶ Artículos 3.b) y 16.

¹¹⁰⁷ Artículo 3.h).

¹¹⁰⁸ Artículo 15.

¹¹⁰⁹ Artículo 32.

¹¹¹⁰ Capítulo VIII (artículos 24 al 28).

¹¹¹¹ Capítulo IX (artículos 29 al 31).

¹¹¹² Diario Oficial El Peruano N.º 10.562, del 31 de marzo de 2009.

y de eficiencia, de tutela jurídica y de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica.¹¹¹³

La Ley considera el agua como un bien de uso público que constituye patrimonio de la Nación, siendo el dominio sobre ella inalienable e imprescriptible, y sin que quepa en ningún caso su consideración de propiedad privada.¹¹¹⁴ Asimismo, declara de interés nacional y necesidad pública la gestión integrada de los recursos hídricos,¹¹¹⁵ creando al efecto el *Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos*.¹¹¹⁶

Igualmente, el Estado garantiza a todas las personas el derecho de acceso a los servicios de agua potable, en cantidad suficiente y en condiciones de seguridad y calidad para satisfacer necesidades personales y domésticas,¹¹¹⁷ siendo necesario disponer del correspondiente derecho de uso (licencia, permiso o autorización de uso) para toda utilización del agua distinta al uso doméstico.¹¹¹⁸

Por último, el Estado reconoce y respeta el derecho imprescriptible y prevalente de las comunidades campesinas y nativas de utilizar las aguas existentes o que discurren por sus tierras, así como sobre las cuencas de donde nacen dichas aguas, tanto para fines económicos, de transporte, de supervivencia y culturales, ejerciéndose de acuerdo con los usos y costumbres ancestrales de cada comunidad, sin que ningún artículo de dicha Ley pueda interpretarse de modo que menoscabe los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, de 1989.¹¹¹⁹

q) REPÚBLICA DOMINICANA:

La *Constitución Política de la República Dominicana de 2015*¹¹²⁰ dedica de manera específica su artículo 15 a los recursos hídricos, afirmando que el agua constituye

¹¹¹³ Título Preliminar, artículo III.

¹¹¹⁴ Artículo 2.

¹¹¹⁵ Artículo 3.

¹¹¹⁶ Artículos 9 al 13.

¹¹¹⁷ Artículo 40.

¹¹¹⁸ Artículo 44.

¹¹¹⁹ Artículo 64 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, adoptado en Ginebra el 27 de junio de 1989. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1650. p. 383.

¹¹²⁰ *Constitución de la República Dominicana*, proclamada el 13 de junio de 2015 (Gaceta N.º 10.805, del 10 de julio de 2015).

patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida, siendo el consumo humano del agua prioritario sobre cualquier otro, y determinando que los ríos, lagos y lagunas pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre el respeto al derecho de propiedad privada. Asimismo, estipula en el artículo 61 la obligación del Estado de velar por el acceso al agua potable en el contexto del derecho de todas las personas a la salud integral.

La legislación hídrica se encuentra obsoleta dada su antigüedad. La *Ley N.º 5.852, Ley de dominio de aguas terrestres y distribución de aguas públicas*,¹¹²¹ de 29 de marzo de 1962, y la *Ley N.º 487, Ley de control de la explotación y conservación de las aguas subterráneas*,¹¹²² de 15 de octubre de 1969, son los máximos exponentes de la legislación sobre recursos hídricos, reglamentando aspectos relacionados con el dominio público hídrico, los aprovechamientos de las aguas públicas y los títulos de aguas, los permisos de utilización, distritos de riego, sociedades de regantes y tribunales de aguas.

Al igual que se ha tratado en otros casos similares, hay que recurrir a la legislación medioambiental para encontrar normas más actualizadas sobre la protección de los recursos hídricos. Así, la *Ley N.º 64/00, Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales*,¹¹²³ de 18 de agosto de 2000, que tiene por objeto establecer las normas para la conservación, protección, mejora y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, asegurando su uso sostenible, dedica el Capítulo III del Título IV en exclusiva al agua, disponiendo en su artículo 126 que todas las aguas son propiedad del Estado, y su dominio es inalienable, imprescriptible e inembargable, no existiendo la propiedad privada de las aguas ni derechos adquiridos sobre ellas. Asimismo, el artículo 127 estipula que toda persona tiene derecho a utilizar el agua para satisfacer sus necesidades vitales de alimentación e higiene, la de su familia y de sus animales, siempre que con ello no cause perjuicios a terceros ni suponga alteraciones, deterioros o contaminación del cauce y sus márgenes. Igualmente, impone el tratamiento de todas las aguas residuales.¹¹²⁴

¹¹²¹ Gaceta Oficial N.º 8.666, del 29 de junio de 1962.

¹¹²² Gaceta Oficial N.º 9.162, del 1 de noviembre de 1969.

¹¹²³ Gaceta Oficial N.º 10.056, del 18 de agosto de 2000.

¹¹²⁴ Artículo 134.

r) URUGUAY:

La *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967*,¹¹²⁵ fue reformada en el año 2004 para incorporar en su artículo 47 el principio de que “el agua es un recurso natural esencial para la vida”, y reconocer como derechos humanos fundamentales tanto el acceso al agua potable como el acceso al saneamiento, determinando que dichos servicios públicos serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales. Asimismo, dicho artículo afirma que las aguas superficiales y las subterráneas, con excepción de las pluviales, forman parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico. Igualmente, este mismo artículo determina las bases en las que debe sustentarse la política nacional de aguas y saneamiento.

Es la *Ley N.º 14.859: Código de Aguas*,¹¹²⁶ promulgado el 15 de diciembre de 1978, el antecedente a considerar desde la perspectiva de la concentración en el Gobierno de las principales competencias sobre los recursos hídricos. No obstante, la reforma constitucional de 2004 se vio reflejada en la promulgación de la *Ley N.º 18.610, Ley de la Política Nacional de Aguas*,¹¹²⁷ de 2 de octubre de 2009, que recoge los principios establecidos en el artículo 47 de la Carta Magna, con lo que Uruguay se ha dotado de una norma actualizada respecto a la gestión y protección de los recursos hídricos. Así, el artículo 3 enuncia que el agua es un recurso natural esencial para la vida, reconociendo a continuación como derechos humanos fundamentales el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, previamente establecidos en el artículo 2 al disponer que “todos los habitantes tienen derecho al acceso al agua potable y al saneamiento”; a su vez, el artículo 4 afirma que el dominio público estatal está integrado por las aguas superficiales y subterráneas, quedando exceptuadas las aguas pluviales que son recogidas por techos y tanques apoyados sobre la superficie de la tierra.

La Política Nacional de Aguas comprende, según establece el artículo 5, la gestión de los recursos hídricos y los servicios y usos vinculados al agua. La Ley enuncia en el artículo 8, entre otros, los siguientes principios: la gestión sostenible, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico, que

¹¹²⁵ La *Constitución de 1967* ha sufrido varias modificaciones, la última el 31 de octubre de 2004. Texto de la Constitución disponible en la página Web del Parlamento de Uruguay: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>> (última consulta: 06/02/2017).

¹¹²⁶ Diario Oficial de 11 de enero de 1979.

¹¹²⁷ Diario Oficial N.º 27.845, del 28 de octubre de 2009.

constituyen asuntos de interés general; la gestión integrada de los recursos hídricos, que deberá contemplar aspectos sociales, económicos y ambientales; el reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sostenible; la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control; y que las personas jurídicas estatales sean las únicas que puedan prestar, en forma exclusiva y directa, los servicios públicos de agua potable y saneamiento.

s) VENEZUELA:

La *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*,¹¹²⁸ de 1999, efectúa una referencia directa al agua en el artículo 304, donde estipula que todas las aguas son bienes de dominio público de la Nación, y realiza un reenvío a la Ley para establecer las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio.

De forma indirecta, la Constitución establece la protección de los recursos hídricos dentro de la protección genérica del medio ambiente y, en especial, en el artículo 127, al disponer como una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, “garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos”. Igualmente, el artículo 120 establece que el aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado “se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas”.

La necesidad sentida de modernizar la legislación hídrica acorde a la Constitución se materializó con la promulgación el 2 de enero de 2007 de la nueva *Ley de Aguas*,¹¹²⁹ cuyo objeto consiste en establecer las disposiciones que rigen la gestión integral de las

¹¹²⁸ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, promulgada el 20 de diciembre de 1999 (Gaceta Oficial N.º 5.453, del 24 de marzo de 2000).

¹¹²⁹ Gaceta Oficial N.º 38.595, del 2 de enero de 2007.

aguas como elemento indispensable para la vida, el bienestar humano y el desarrollo sostenible del país, otorgándole “carácter estratégico e interés de Estado”.¹¹³⁰

Esta Ley articula como principios de la gestión integrada de los recursos hídricos el reconocimiento como derecho humano fundamental y como bien social del acceso al agua de todas las comunidades urbanas, rurales e indígenas, según sus requerimientos; su consideración de recurso fundamental para la erradicación de la pobreza que debe ser gestionado respetando la unidad del ciclo hidrológico y teniendo como unidad territorial básica la cuenca hidrográfica; la participación, eficiencia, equidad y sostenibilidad; la conservación de las cuencas hidrográficas para garantizar la cantidad y calidad del agua; la conservación de las fuentes de agua con la activa participación de la sociedad, que prevalece sobre cualquier interés económico o social; su consideración de bienes del dominio público que no podrán formar parte del dominio privado de ninguna persona natural o jurídica; la prohibición de otorgamiento del aprovechamiento del agua a empresas extranjeras que no tengan domicilio legal en el país en garantía de la soberanía y la seguridad nacional; y su consideración de instrumento de paz entre las naciones.¹¹³¹

Hasta la promulgación de la *Constitución de 1999*, la propiedad de las aguas en Venezuela tenía un carácter mixto, donde la mayoría eran de carácter público, aunque subsistían en el Código Civil determinados supuestos de propiedad privada. Como se ha señalado anteriormente, la Constitución estipula que todas las aguas, sin excepción, son bienes de dominio público de la Nación, siendo ratificado este principio por la *Ley de Aguas* al consagrar como bienes del dominio público de la Nación a todas las aguas del territorio nacional, sean continentales, marinas e insulares, superficiales o subterráneas.¹¹³² En esta misma línea, la Ley declara “de utilidad pública e interés general” la gestión integral de las aguas.¹¹³³

Asimismo, la *Ley de Aguas* considera como unidades espaciales de referencia para la organización institucional y la gestión del agua las regiones hidrográficas, cuencas hidrográficas, provincias y cuencas hidrogeológicas,¹¹³⁴ y contempla las concesiones, asignaciones y licencias como figuras para el otorgamiento de derechos de uso especial

¹¹³⁰ Artículo 1.

¹¹³¹ Artículo 5.

¹¹³² Artículo 6.

¹¹³³ Artículo 7.

¹¹³⁴ Artículo 16.

de las aguas públicas, aunque no regula su régimen sustancial; no obstante, todas las personas pueden usar las aguas sin necesidad de concesión, asignación o licencia, mientras discurren por sus cauces naturales, para bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado y para la navegación.¹¹³⁵

Por último, el 28 de diciembre de 2015 se promulgó la *Ley de Calidad de las Aguas y del Aire*,¹¹³⁶ que establece las normas referidas a la calidad del agua y los mecanismos de control de su contaminación.

Tras el análisis de la situación actual del Derecho de Aguas interno de los países latinoamericanos, puede afirmarse que su principal característica es la dispersión normativa, pues en buena parte de los países de la región no existe una única Ley que regule el agua de forma integral, sino normativas que regulan aspectos sectoriales de la misma. Asimismo, se produce una más que evidente diversidad y asimetría entre los distintos países al respecto donde confluyen, por una parte, los que carecen de una norma específica sobre los recursos hídricos, o bien su legislación hídrica es obsoleta; y por otra parte, aquellos que han actualizado sus Leyes de Aguas en el presente siglo adoptando un modelo de gestión integral e incorporando aspectos sociales como el reconocimiento del derecho humano al agua y medioambientales como la protección de los cursos de agua y ecosistemas asociados procedentes de las correspondientes ramas del Derecho internacional, en particular, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional del Medio Ambiente.

Dicha asimetría legislativa provoca una mayor lentitud de los procesos de cooperación cuando se presentan problemas regionales comunes, tal y como sucede en las cuencas transfronterizas, donde son muchas las ocasiones en las que se esgrime la soberanía como argumento para rechazar o ralentizar la toma de decisiones.

¹¹³⁵ Artículo 73.

¹¹³⁶ Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 6.207, del 28 de diciembre de 2015.

Asimismo, se echa en falta en estas últimas Leyes de Aguas una mayor atención a la definición de medidas relacionadas con la adaptación y mitigación de los efectos adversos atribuidos al cambio climático.

En resumen, el régimen jurídico de los recursos hídricos está incardinado en las competencias soberanas de los Estados, esto lo acredita, aunque se necesita efectuar un mayor esfuerzo por una buena parte de ellos para dar un cumplimiento efectivo en sus sistemas internos al Derecho Internacional del Medio Ambiente. Incluso, se puede apreciar que casi la mitad de los países han reconocido en sus Constituciones o legislaciones el derecho humano de acceso al agua. Esto tiene relevancia para la conformación de una práctica que pueda ir generando las condiciones para que se propicie la formación de costumbres en este sector. No obstante, ello puede obstaculizar la celebración de tratados regionales o subregionales en dicho ámbito.

PAÍS	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (puesto)	POBLACIÓN AÑO 2016 (en millones)	RECURSOS HÍDRICOS RENOVABLES (km ³ /año)
Argentina	45	43,712	876,2
Bolivia	118	10,904	574
Brasil	79	209,486	8.647
Chile	38	18,065	923,1
Colombia	95	48,650	2.360
Costa Rica	66	4,870	113
Cuba	68	11,425	38,12
Ecuador	89	16,385	442,4
El Salvador	117	6,324	26,27
Guatemala	125	16,230	127,9
Haití	163	10,890	14,03
Honduras	130	8,183	92,16
México	77	126,248	461,9
Nicaragua	124	6, 152	164,5
Panamá	60	3,991	139,3
Paraguay	110	6,723	387,8
Perú	87	31,776	1.880
Rep. Dominicana	98	10,652	23,5
Uruguay	54	3,443	172,2
Venezuela	71	30, 936	1.325
DATOS GLOBALES		625,045	18.788,38
Fuentes: PNUD. <i>Informe sobre el Desarrollo Humano 2016</i> , pp. 22-24; CEPAL. <i>Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016</i> , p. 13; y FAO–AQUASTAT Database. Última consulta: 22/02/2017.			

Tabla 4-1: Índice de desarrollo humano, población y recursos de aguas renovables de los países de América Latina

PAÍS	EXTRACCIÓN DE AGUA			
	CANTIDAD (km ³ /año)	USO DOMÉSTICO (%)	USO INDUSTRIAL (%)	USO AGRÍCOLA (%)
Argentina	37,78	15	11	74
Bolivia	2,088	7	2	91
Brasil	74,83	23	17	60
Chile	35,43	4	12	84
Colombia	11,77	27	19	54
Costa Rica	2,35	32	11	57
Cuba	6,959	24	11	65
Ecuador	9,918	13	6	81
El Salvador	2,118	22	11	67
Guatemala	3,324	25	18	57
Haití	1,45	13	3	84
Honduras	1,607	20	7	73
México	80,3	14	9	77
Nicaragua	1,545	19	5	76
Panamá	1,037	56	1	43
Paraguay	2,413	15	6	79
Perú	13,66	9	2	89
Rep. Dominicana	7,156	12	8	80
Uruguay	3,66	11	2	87
Venezuela	22,63	23	4	73
DATOS GLOBALES	321,625	18	12	70

Fuente: FAO-AQUASTAT Database. Última consulta: 26/02/2017.

Tabla 4-2: Cantidad de agua extraída en cada uno de los países de América Latina y su distribución porcentual en los sectores doméstico, industrial y agrícola

PAÍS	ACCESO MEJORADO AL AGUA POTABLE			ACCESO MEJORADO AL SANEAMIENTO		
	POBLACIÓN URBANA (%)	POBLACIÓN RURAL (%)	TOTAL DE LA POBLACIÓN (%)	POBLACIÓN URBANA (%)	POBLACIÓN RURAL (%)	TOTAL DE LA POBLACIÓN (%)
Argentina	99	100	99	96	98	96
Bolivia	96	76	90	61	28	50
Brasil	98	87	98	88	52	83
Chile	100	93	99	100	91	99
Colombia	94	74	91	85	68	81
Costa Rica	100	92	98	95	92	95
Cuba	96	90	95	94	89	93
Ecuador	93	76	87	87	80	85
El Salvador	97	87	94	82	60	75
Guatemala	97	87	93	78	49	64
Haití	65	48	58	34	19	28
Honduras	97	84	91	87	78	83
México	97	92	96	88	74	85
Nicaragua	99	69	87	76	56	68
Panamá	98	89	95	84	58	75
Paraguay	100	95	98	95	78	89
Perú	91	69	87	82	53	76
Rep. Dominicana	85	82	85	86	76	84
Uruguay	100	94	100	97	93	96
Venezuela	95	78	93	97	70	94
GLOBAL	97	84	95	88	64	83

Fuente: OMS-UNICEF. *Progresos en materia de saneamiento y agua potable: informe de actualización 2015 y evaluación del ODM*, pp. 56-76.

Tabla 4-3: Datos de acceso al agua potable y el saneamiento de los países de América Latina

PAÍS	SUPERFICIES DEDICADAS A LA AGRICULTURA			
	SUPERFICIE AGRÍCOLA (km ²)	TIERRAS ARABLES (km ²)	CULTIVOS PERMANENTES (km ²)	PRADERAS Y PASTOS PERMANENTES (km ²)
Argentina	1.487.000	392.000	10.000	1.085.000
Bolivia	377.045	44.725	2.320	330.000
Brasil	2.825.890	800.170	65.720	1.960.000
Chile	157.612	12.892	4.570	140.150
Colombia	449.134	16.752	18.733	413.649
Costa Rica	18.111	2.321	3.140	12.650
Cuba	62.789	30.880	4.267	27.642
Ecuador	56.017	10.177	14.610	31.230
El Salvador	16.020	7.500	2.150	6.370
Guatemala	37.938	9.338	10.610	17.990
Haití	1.840	1.070	280	490
Honduras	32.350	10.200	4.550	17.600
México	1.067.050	229.931	26.770	810.349
Nicaragua	50.650	15.040	2.860	32.750
Panamá	22.570	5.630	1.850	15.090
Paraguay	218.850	48.000	850	170.000
Perú	243.306	41.516	13.790	188.000
Rep. Dominicana	23.520	8.000	3.550	11.970
Uruguay	144.496	24.106	390	120.000
Venezuela	216.000	27.000	7.000	182.000
DATOS GLOBALES	7.508.188	1.737.248	198.010	5.572.930

Datos correspondientes al año 2014. Fuente: FAO-FAOSTAT. Última consulta: 27/02/2017.

Tabla 4-4: Superficies dedicadas a la agricultura en cada uno de los países de América Latina

CAPÍTULO QUINTO: GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

En el Capítulo anterior se ha efectuado un análisis de la situación de los recursos hídricos en América Latina que incluye la legislación hídrica específica de cada país, caracterizada por la incorporación de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) en las regulaciones aprobadas en el transcurso de este siglo. Ello lleva indefectiblemente a dedicar este Capítulo precisamente a efectuar un breve análisis de la GIRH, partiendo de unas consideraciones sobre la gestión del agua y su evolución, seguidas de los hitos que se han sucedido y del desarrollo del concepto de GIRH en lo que respecta a su definición, características y principios en los que se basa, así como de su aplicación en las cuencas transfronterizas, finalizando con un relato sobre su adopción por la comunidad internacional y los avances realizados desde su nacimiento en 1992.

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

En el año 1950, la población mundial era de 2.536 millones de personas, pasando a 7.550 millones a mediados de 2017, y estimándose que, en 2030, se alcanzarán los 8.550 millones de personas;¹¹³⁷ es decir, la población mundial se habrá incrementado en 1.000 millones en tan solo trece años fruto de una menor tasa de mortalidad, una mejor higiene y asistencia sanitaria, y mayor calidad y esperanza de vida.

Al residir más de la mitad de la población mundial en las ciudades, con un 30 % viviendo en barrios marginales,¹¹³⁸ el incremento de la urbanización está causando importantes presiones sobre la disponibilidad de recursos hídricos,¹¹³⁹ en especial en

¹¹³⁷ UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION: *World Population Prospects: The 2017 Revision. Key Findings and Advance Tables, Working Paper No. ESA/P/WP/248*, 2017, p. 23.

¹¹³⁸ UNESCO. WWAP (United Nations World Water Assessment Programme): *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a sustainable World*, Paris, 2015, p. 11.

¹¹³⁹ La UNESCO, a través del Programa WWAP ha publicado una serie de *Informes sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo* (<http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/>) que sirven para valorar la situación de los mismos en diferentes aspectos. Los informes publicados hasta 2017 son los siguientes: *The United Nations World Water Development Report: Water for People, Water for Life*, Paris, 2003; *The United Nations World Water Development Report 2: Water, a Shared Responsibility*, Paris, 2006; *The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World*, Paris, 2009; *The United Nations World Water Development Report 4: Managing Water under Uncertainty and Risk*. Paris, 2012; *The United Nations World Water Development Report 2014: Water and Energy*, Paris, 2014; *The United Nations*

zonas áridas y semiáridas. Además, el crecimiento de los ingresos y el aumento del bienestar y del nivel de vida de una clase media emergente han llevado a un significativo aumento del uso del agua al incidir en un cambio de los patrones de consumo. Todo ello ha supuesto que, en las últimas décadas, la tasa de demanda de agua haya duplicado a la tasa de crecimiento demográfico.¹¹⁴⁰

La sexta parte de la población mundial, alrededor de 1.200 millones de personas, vive en zonas donde el agua es físicamente escasa, y una cuarta parte de la población mundial también vive en países en desarrollo que se enfrentan tanto a una escasez económica como institucional del agua. La escasez económica del agua es producto de las limitaciones financieras o técnicas materializadas en la falta de infraestructuras para transportar las aguas de superficie y las subterráneas. Asimismo, la escasez institucional del agua se genera al no lograr las instituciones el objetivo de proveer al usuario de un abastecimiento de agua adecuado, seguro y equitativo motivado por una débil gobernanza y por las carencias de las propias capacidades humanas. Todo ello se traduce en la práctica en la existencia de menos oportunidades para poder utilizar los recursos hídricos con fines productivos.¹¹⁴¹

El significativo aumento de la población no solo repercute de manera directa en el consumo de agua para usos domésticos sino que, igualmente, supone una utilización aún mayor de recursos hídricos en la agricultura para alimentar dicha población, teniendo presente que la agricultura es el sector que mayor proporción de agua consume, siendo del 70 % a nivel mundial, y llegando hasta el 90 % en los países menos desarrollados.¹¹⁴²

La energía y el agua están íntimamente conectadas, pues todas las fuentes de energía, incluyendo la electricidad, necesitan del agua en sus procesos de producción.

¹¹⁴⁰ *World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World*, Paris, 2015; *The United Nations World Water Development Report 2016: The Water and Jobs*, Paris, 2016; *The United Nations World Water Development Report 2017. Wastewater: The Untapped Resource*, Paris, 2017. UNESCO. WWAP: *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a sustainable World*, op. cit., p. 11.

¹¹⁴¹ Los recursos hídricos, al igual que los servicios esenciales que proporcionan, son un aspecto clave en la reducción de la pobreza, el crecimiento demográfico inclusivo, la salud pública, la seguridad alimentaria y la dignidad de las personas, entre otros aspectos. De manera específica, el análisis de las complejas relaciones existentes entre el agua y ciertas áreas críticas como la salud humana, la seguridad alimentaria y energética, la urbanización, el crecimiento industrial y el cambio climático puede efectuarse en la publicación de la UNESCO *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World*, op. cit.

¹¹⁴² *Ibidem.*, p. 11.

Asimismo, la energía es igualmente imprescindible para potabilizar el agua y llevarla hasta los lugares de su consumo, al igual que para irrigar los cultivos. El crecimiento demográfico y el aumento de la actividad económica suponen un incremento del consumo de energía y, por tanto, de recursos hídricos. Tampoco se puede olvidar que el agua forma parte integral de muchos procesos industriales, por lo que la creciente actividad económica e industrial demanda el consumo de volúmenes cada vez mayores de recursos hídricos.

Un aspecto importante que debe ser tenido en cuenta consiste en la vinculación directa del agua con la pobreza, cuya reducción resulta posible a través de la ordenación de los recursos hídricos toda vez que, de esta manera, se produce la interrelación de la gobernanza, el acceso a los recursos hídricos en cantidad y calidad adecuadas, la creación de capacidades, la prevención y gestión de sequías e inundaciones, y la gestión de cada ecosistema acuático. Asimismo, el acceso al agua también está relacionado con el de la tierra, esencial para colectivos muy pobres o marginales y para las comunidades indígenas, que implica la posibilidad de disponer de los recursos hídricos que se encuentran tanto en la superficie como en el subsuelo.¹¹⁴³ No obstante, no se suele tener en cuenta la interdependencia existente entre la tierra y el agua, gestionándose ambas de manera independiente.

Los acuíferos, además de constituir una fuente barata de abastecimiento de agua, desempeñan una función esencial para el buen funcionamiento de los ecosistemas acuáticos. Alrededor de 2.500 millones de personas en el mundo dependen exclusivamente de los acuíferos para satisfacer las necesidades básicas de agua, contabilizándose por cientos de millones los agricultores que dependen de las aguas subterráneas para asegurar sus cosechas, lo que ha llevado a la sobreexplotación de cerca del 20 % de los acuíferos, en muchos casos, aquejados de una contaminación difícil de erradicar.¹¹⁴⁴ Entre 1960 y 2000, la extracción de agua subterránea a nivel mundial

¹¹⁴³ Para un análisis en detalle de los derechos de los pueblos indígenas en relación con los recursos naturales, *Vid.* OLIVA MARTÍNEZ, J. D.: *Pueblos indígenas a la conquista de sus derechos*, Boletín Oficial del Estado (BOE), Madrid, 2012.

¹¹⁴⁴ UNESCO *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World*, *op. cit.*, p. 13.

aumentó de 312 km³ a 734 km³ por año, con el consiguiente incremento del agotamiento de los mantos acuíferos de 126 km³ a 283 km³ al año.¹¹⁴⁵

La disponibilidad de recursos hídricos se ve igualmente afectada por la contaminación. La disminución de la calidad del agua es una consecuencia directa de los efectos provocados en la misma por los fertilizantes y pesticidas empleados en la agricultura, por las aguas residuales urbanas, la mayoría de ellas sin haber sido sometidas a tratamiento, y por los residuos procedentes de la actividad industrial y la minería. La consecuencia directa de la contaminación en los recursos hídricos provoca la eutrofización¹¹⁴⁶ de los ecosistemas de agua dulce y de los marinos costeros, con la consiguiente aparición de zonas muertas y la erosión de los hábitats naturales.

Asimismo, la competencia existente entre los distintos usos del agua, al igual que entre los usuarios, agrava el riesgo de que surjan conflictos locales y desigualdades en el acceso a los servicios públicos de agua. Igualmente, la escasez hídrica y la gestión ineficaz e ineficiente de las estructuras existentes en los recursos hídricos compartidos constituyen la principal causa de conflictos entre Estados ribereños, siendo significativo que, aproximadamente, dos tercios de las cuencas transfronterizas existentes carecen de marcos de gestión de cooperación, y menos del 20 % de las cuencas que cuentan con instituciones dedicadas a la gestión del agua están reguladas por acuerdos multilaterales.¹¹⁴⁷

La asimétrica distribución de los recursos hídricos lleva a la consideración tanto de regiones y subregiones caracterizadas por su particular abundancia como de aquellas otras en que predomina la escasez física de los recursos hídricos. La escasez de agua se define como “el punto en que el impacto agregado de todos los usuarios bajo determinado orden institucional afecta al suministro o a la calidad del agua, de forma que la demanda de todos los sectores, incluido el medioambiental, no puede ser completamente

¹¹⁴⁵ PNUMA: *GEO 5: Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. Medio ambiente para el futuro que queremos*, Panamá, 2012, p. 104.

¹¹⁴⁶ Según el Diccionario de la Real Academia Española, por “eutrofización” se entiende “el incremento de sustancias nutritivas en aguas dulces de lagos y embalses, que provoca un exceso de fitoplancton”. La eutrofización puede deberse a causas naturales o bien como consecuencia de actividades humanas (causas antropogénicas, como los residuos domésticos, agrícolas e industriales que terminan en los cursos de agua). Ello se traduce en un exceso de nutrientes en el agua que, al descomponerse dicha materia orgánica, provoca un descenso de los niveles de oxígeno presentes en el agua, afectando negativamente al ecosistema acuático.

¹¹⁴⁷ PNUMA: *GEO 5: Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. Medio ambiente para el futuro que queremos*, op. cit., p. 126.

satisfecha”.¹¹⁴⁸ Normalmente, los hidrólogos miden la escasez de agua a través de la relación agua/población, considerando que existe una situación de escasez de agua cuando el suministro anual por persona es inferior a los 1.000 m³, siendo la escasez calificada como “absoluta” si la tasa es inferior a 500 m³. Si el suministro anual oscila entre los 1.000 m³ y los 1.700 m³, entonces se considera que la zona está sometida a sobrecarga (estrés hídrico).¹¹⁴⁹ Se estima que, en 2025, 1.800 millones de personas vivirán en países o regiones con escasez absoluta de agua, y dos terceras partes de la población mundial podrían hacerlo en condiciones de estrés hídrico.¹¹⁵⁰

La escasez física de agua puede definirse, por tanto, como la insuficiencia de recursos hídricos para satisfacer la demanda originada, fundamentalmente, por la agricultura, el consumo humano, los usos industriales y la producción de energía. No obstante, la mayoría de los países cuentan con recursos hídricos en cantidad suficiente, aunque su distribución suele ser irregular, pero se contaminan, se despilfarran, y se gestionan de manera no sostenible.

Hasta finales del siglo XX la gestión de los recursos hídricos se ha venido realizando desde una perspectiva estrictamente sectorial, tratándose de forma independiente los aspectos relacionados con cada uno de los sectores (abastecimiento y saneamiento, agricultura, industria, energía, transporte, financiación, turismo, medio ambiente, pesca y acuicultura, ocio), careciendo las disponibilidades hídricas de un enfoque integrador y orientándose exclusivamente a los aspectos de la gestión de la oferta en lo referente a la cantidad, sin tener en cuenta la calidad, en un marco de creciente contaminación del agua.

En ese contexto, los Gobiernos actuaban sobre la oferta hídrica utilizando una o varias de las siguientes opciones: *i*) trasvasando agua desde las cuencas con excedentes a las cuencas deficitarias; *ii*) construyendo embalses; *iii*) captando agua de lluvia; *iv*) recargando acuíferos; *v*) utilizando la técnica de desalación de agua del mar; *vi*)

¹¹⁴⁸ FAO: *Afrontar la escasez de agua, Informe sobre temas hídricos N.º 38*, Roma, 2013, p. 5.

¹¹⁴⁹ *Ibidem.*, p.7.

¹¹⁵⁰ *Vid.* ONU-AGUA: <<https://evives3.files.wordpress.com/2013/09/informe-onu-escasez-agua.pdf>> (última consulta: 20/03/2017).

sometiendo a tratamiento las aguas residuales para su posterior empleo en la agricultura y la industria; y *vii*) importando agua virtual.¹¹⁵¹

Las políticas desarrolladas por los Gobiernos en dicha época han sido en buena medida las responsables del estrés hídrico al incentivar el consumo de agua mediante subsidios diversos. Como ejemplo, los costes de extracción de agua subterránea, una vez instalada una bomba de extracción, dependen del precio de la electricidad consumida que, en muchos casos, es gratuita o está subvencionada, lo que unido al bajo precio del agua de riego, constituye una falta de incentivo para conservar el agua, traduciéndose en el despilfarro de un bien considerado finito. Si a ello se unen los subsidios concedidos por los Gobiernos a los productos de riego intensivo como es el caso, entre otros, de las semillas oleaginosas, la caña de azúcar, el trigo, el maíz y la carne de vacuno, se estarán creando incentivos para la inversión económica, aunque a costa de la sobreexplotación de los recursos hídricos.

De manera muy específica, los acuíferos constituyen un recurso estratégico cuya gestión es uno de los grandes desafíos relacionados con la seguridad hídrica, entendiéndose por tal, “la capacidad de una determinada población para salvaguardar el acceso a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable, que permita sustentar tanto la salud humana como la del ecosistema, basándose en las cuencas hidrográficas, así como garantizar la protección de la vida y la propiedad contra riesgos relacionados con el agua: inundaciones, derrumbes, subsidencia de suelos y sequías”.¹¹⁵²

La lógica nos lleva a plantear que la gestión de los recursos hídricos debe desplazarse, en consecuencia, de la gestión de la oferta a la adaptación de la demanda al uso del agua, preservando la integridad del medio ambiente y teniendo en cuenta sus valores sociales y culturales, lo que requiere desarrollar estrategias nacionales basadas en un nivel de información muy preciso sobre los recursos hídricos y de implementación por parte de los Gobiernos locales y nacionales de políticas de fijación de precios, de

¹¹⁵¹ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Mundi-Prensa Libros, Madrid, 2006, pp. 148-151.

¹¹⁵² UNESCO. PHI (Programa Hidrológico Internacional): *Octava Fase “Seguridad hídrica: respuestas a los desafíos locales, regionales y mundiales” Plan Estratégico PHI-VIII 2014-2021*, p. 5. Disponible en Internet: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218061s.pdf>> (última consulta: 20/03/2017).

reducción de subsidios y de asignación de recursos que mantengan la demanda dentro de unos límites aceptables de sostenibilidad.

Lo anterior no debe ser entendido como un abandono brusco de la gestión de la oferta hídrica para centrarse exclusivamente en la gestión de la demanda, pues la oferta puede y debe mejorarse reduciendo las pérdidas de agua en las conducciones y, sobre todo, depurando las aguas residuales para su incorporación a la oferta de agua. A su vez, la regulación de la demanda hídrica puede efectuarse empleando las siguientes técnicas: *i)* aumentando los cultivos que emplean sistemas eficientes de consumo de agua como, por ejemplo, el riego por goteo; *ii)* desviando el agua para usos de mayor valor agregado; y *iii)* utilizando la gestión integrada del agua.¹¹⁵³ De todas maneras, dichas técnicas quedarían incompletas si no se intenta igualmente la reducción de la demanda hídrica estableciendo cambios en los precios del agua y en las estructuras de concesión de licencias, concesiones y derechos de aguas, incorporando mejoras tecnológicas y llevando a cabo campañas de sensibilización dirigidas a los diferentes sectores de usuarios.

En el caso de la utilización de sistemas eficientes de consumo de agua, el problema del riego por goteo es la distribución, toda vez que las nuevas tecnologías permiten reducir drásticamente el consumo de agua en la agricultura a costa de acceso a capital, conocimiento y una infraestructura más amplia, lo que únicamente sucede en los países desarrollados, siendo los agricultores pobres de áreas marginales los que tienen menos posibilidades de acceso a estos activos. No obstante, a pesar de las ventajas en relación con el aumento de la productividad y la reducción del consumo de agua que representa esta técnica, que coadyuva a disminuir la crisis hídrica, su principal inconveniente radica en el agravamiento de las desigualdades sociales y económicas que provoca.¹¹⁵⁴

Cuando se utiliza como técnica el desvío de agua para usos de mayor valor agregado, lo que se pretende no es obtener más cultivos empleando menos agua, como es el caso del riego por goteo, sino obtener más dinero por metro cúbico de agua empleado. Por ejemplo, si se aplica a una zona industrial donde el agua que se utiliza en la producción de artículos industriales produce mayores ingresos y mayor empleo que el agua utilizada en el cultivo de productos agrícolas fuertemente subsidiados e intensivos

¹¹⁵³ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, op. cit., pp. 152-153.

¹¹⁵⁴ *Ibidem.*, pp. 152-153.

en términos de capital, las ventajas aparentemente resultan ser muy claras; sin embargo, en los países donde una buena parte de la población depende de la agricultura como medio de subsistencia y donde la producción de alimentos básicos representa una gran proporción del ingreso y del empleo para los hogares con ingresos bajos, el desvío del agua hacia la industria constituye una amenaza considerable para el desarrollo humano, toda vez que genera más riqueza a costa de la destrucción de los medios de subsistencia de los grupos humanos más vulnerables.¹¹⁵⁵

La comunidad internacional, preocupada por la crisis global de los recursos hídricos, acordó que era necesario reformular la tradicional relación entre el agua y la sociedad basada en la gestión de la oferta para instrumentalizar una nueva cultura del agua que contemple un enfoque integral de todos los elementos interrelacionados y que actúe sobre la demanda para gestionar los recursos hídricos en un contexto de desarrollo sostenible. Ha sido esta necesidad la que ha impulsado la adopción a nivel mundial de la gestión integrada de los recursos hídricos, tal y como se expone a continuación.

2. HITOS DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El primer antecedente de la GIRH lo constituye el establecimiento en 1933 de la *Autoridad del Valle de Tennessee* (TVA, por sus siglas en inglés), en Estados Unidos.¹¹⁵⁶ La TVA fue pionera en la gestión integrada de sectores relacionados con los recursos hídricos, entre otros, la salud pública, el abastecimiento de agua doméstico, la navegación, la energía hidroeléctrica, el control de la erosión y de las inundaciones, y los usos recreativos. Como resultaba lógico en aquella época, no se contemplaba la protección medioambiental, ni los derechos y fijación de precios del agua, ni la integración institucional.¹¹⁵⁷

Los siguientes antecedentes lo constituyen las Conferencias medioambientales analizadas en el Capítulo Tercero. Así, la primera mención efectuada a la gestión integrada tuvo lugar en la *Declaración sobre el Medio Humano de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972*, cuyo Principio 13 contempla la adopción de un enfoque integrado y coordinado de la planificación del desarrollo de la

¹¹⁵⁵ *Ibidem.*, p. 153.

¹¹⁵⁶ SHAH, T.: “Aumentando la seguridad hídrica: la clave para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, GWP, *TEC. BACKGROUND PAPERS*, N° 22, Estocolmo, 2016, p. 14.

¹¹⁵⁷ *Ibidem.*

ordenación racional de los recursos. El siguiente hito lo constituye la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua* (Mar del Plata, 1977), cuyo *Plan de Acción*, muy ambicioso y poco efectivo, efectúa una serie de recomendaciones sobre temas relevantes respecto a la gestión del agua, poniendo un especial énfasis en el desarrollo rápido del riego para minimizar el hambre e integrar el desarrollo de los recursos hídricos en la planificación nacional.¹¹⁵⁸

De manera más concreta, la GIRH y su planificación y gestión a nivel de cuenca hidrográfica surgió realmente en 1992 de los *Principios de Dublín*¹¹⁵⁹ establecidos en la *Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible*, tal y como ya se expuso anteriormente en el Capítulo Tercero. Asimismo, en la *Agenda 21* aprobada en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra de 1992)*, el Capítulo 18, dedicado al agua dulce, elaboró programas para las distintas áreas, entre otras, la correspondiente a la ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos desde la consideración del agua como un bien social y económico que debe tener un precio, dando prioridad a las necesidades humanas básicas y la protección de los ecosistemas.¹¹⁶⁰ Es de reseñar que en ambas Conferencias no se

¹¹⁵⁸ Sirvan como ejemplos las siguientes Recomendaciones: 19) En este contexto, los países deben: a) Tener en cuenta los principios de la administración integrada de tierras y aguas cuando estudien sus políticas, arreglos administrativos y legislación nacionales, y atender la necesidad de aumentar los niveles actuales de la producción agrícola...; 29) Con este fin, se recomienda que los países: ...b) Efectúen estudios sobre el desarrollo múltiple e integrado de los recursos hídricos de las cuencas de potencial hidroeléctrico; 41) Debe prestarse mayor atención a la planificación integrada de la ordenación de las aguas. Se necesitan políticas integradas y directrices legislativas y administrativas a fin de asegurar una buena adaptación de los recursos a las necesidades y, si es necesario, reducir el riesgo de escasez grave de agua y de daños ecológicos, y para garantizar la aceptación pública de los sistemas planificados de agua y asegurar su financiación; 44) Con este fin se recomienda a los países que: a) Se aseguren que la política nacional del agua se conciba y se realice dentro del marco de una política nacional interdisciplinaria de desarrollo económico, social y ambiental; b) Reconozcan que el desarrollo de los recursos hídricos es un medio infraestructural indispensable para los planes de desarrollo del país; c) Se aseguren que las tierras y las aguas sean objeto de una ordenación integrada; 48) Con este fin, se recomienda que los países: ...d) Consideren, como cuestión urgente e importante, el establecimiento y fortalecimiento de direcciones de cuencas fluviales, con miras a lograr una planificación y ordenación de esas cuencas más eficientes e integradas respecto de todos los usos del agua, cuando así se justifique por razones de conveniencia administrativa y financiera. *Vid. NACIONES UNIDAS: Doc. E/CONF. 70/29 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua*, Mar del Plata, 14 al 25 de marzo de 1977, Nueva York, 1977.

¹¹⁵⁹ 1) El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente; 2) El desarrollo y gestión del recurso hídrico debe fundamentarse en una propuesta participativa, involucrando a usuarios, planificadores y tomadores de decisiones en todo nivel; 3) Las mujeres tienen un papel central en la provisión, gestión y salvaguardia del agua; y 4) El agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos. Debe ser reconocida como un bien económico y además como un bien social.

¹¹⁶⁰ Como ejemplos: 18.3) La escasez generalizada de recursos de agua dulce, su destrucción gradual y su creciente contaminación, así como la implantación progresiva de actividades incompatibles en muchas regiones del mundo, exigen una planificación y una ordenación integradas de los recursos

efectuó una definición precisa de la GIRH, ni tampoco se abordó la forma en que la misma debería ser implementada.

Más adelante, sobre la base de las recomendaciones aprobadas en la *Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce* celebrada en Bonn en 2001, la *Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002* hizo un llamamiento a todos los países para que adoptasen la GIRH como el modelo a utilizar en el futuro. En concreto, el punto 26 del *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*¹¹⁶¹ establece la elaboración de planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos para el año 2005, prestando apoyo a los países en desarrollo.¹¹⁶²

hídricos...; 18.6) ...Una ordenación global del agua dulce en cuanto recurso limitado y vulnerable, y la integración de planes y programas hídricos sectoriales dentro del marco de la política económica y social nacional son medidas que revisten la máxima importancia entre las que se adopten en el decenio de 1990 y con posterioridad. Sin embargo, la fragmentación de las responsabilidades relativas al desarrollo de los recursos hídricos entre diversos organismos sectoriales está constituyendo un obstáculo aún mayor de lo que se pensaba para promover una ordenación integrada de dichos recursos...; 18.8) La ordenación integrada de los recursos hídricos se basa en la percepción de que el agua es parte integrante del ecosistema, un recurso natural y un bien social y bien económico cuya cantidad y calidad determinan la naturaleza de su utilización...; 18.9) La ordenación integrada de los recursos hídricos, incluida la integración de los aspectos relativos a las tierras y a las aguas, tendría que hacerse a nivel de cuenca o subcuenca de captación...; 18.16) El aprovechamiento y la ordenación de los recursos hídricos debería planificarse de manera integrada, teniendo presentes las necesidades de planificación a largo plazo así como las de plazo más corto, esto es, deberían tener en cuenta consideraciones ambientales, económicas y sociales basadas en el principio de sostenibilidad; incluir las necesidades de todos los usuarios así como también las relacionadas con la prevención y atenuación de los riesgos relacionados con el agua; y ser parte integrante del proceso de planificación del desarrollo socioeconómico...; y 18.35) El agua dulce es un recurso indivisible. El aprovechamiento a largo plazo de los recursos mundiales de agua dulce requiere una ordenación global, un reconocimiento de la interrelación de los elementos relacionados con el agua dulce y su calidad... *Vid. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: Doc. A/CONF.151/26 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, Nueva York, 1992.*

¹¹⁶¹ NACIONES UNIDAS: *Doc. A/CONF.199/20 Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, Nueva York, 2002.*

¹¹⁶² El punto 26 del *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* establece lo siguiente: “Elaborar planes de gestión integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos para el año 2005, prestando apoyo a los países en desarrollo y adoptando medidas en todos los planos para: a) Elaborar y aplicar estrategias, planes y programas nacionales y regionales para la ordenación integrada de los ríos, las cuencas hidrográficas y las aguas subterráneas y adoptar medidas para mejorar la eficacia de la infraestructura a fin de reducir las pérdidas y aumentar el reciclaje del agua; b) Emplear todos los instrumentos normativos disponibles, incluida la reglamentación, la vigilancia, las medidas de carácter voluntario, los instrumentos del mercado y la informática, la ordenación del uso de la tierra y la recuperación de los costos de los servicios relacionados con el agua, sin que los objetivos de recuperación de los costos lleguen a impedir el acceso de los pobres al agua potable, y adoptar un enfoque integrado de la ordenación de las cuencas hidrográficas; c) Fomentar una utilización más eficiente de los recursos hídricos y promover su distribución entre sus diversos usos de modo que se dé prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas y se encuentre un equilibrio entre la necesidad de preservar o restaurar los ecosistemas y sus funciones, en particular en los entornos frágiles, y las necesidades domésticas,

Posteriormente, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas reconoció en su 13º periodo de sesiones (2005) que no todos los países alcanzarían el objetivo de elaborar planes de ordenación integrada de los recursos hídricos para el año 2005. Por ello, exhortaba a los Gobiernos y al *Sistema de Naciones Unidas* a que acelerasen la prestación de asistencia técnica y financiera a los países para la elaboración de planes de ordenación integrada y aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos que sean controlados por ellos mismos y se ajusten a sus necesidades específicas, prestando particular atención a las necesidades sociales, medioambientales y de desarrollo económico, y apoyando la ejecución de esos planes mediante el método de aprendizaje sobre la marcha.¹¹⁶³

El último jalón lo constituye la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* adoptada en la *Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*,¹¹⁶⁴ donde el *Objetivo de Desarrollo Sostenible 6* (Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos) establece en la Meta 6.5: “De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda”.

De lo expuesto con anterioridad, y apreciando la sucesión cronológica de acontecimientos relevantes, se puede concluir sin la menor duda que la comunidad internacional ha manifestado un creciente interés desde finales del pasado siglo XX por impulsar la adopción de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Ahora bien, no

industriales y agrícolas de las poblaciones, incluso la de preservar la calidad del agua potable; d) Elaborar programas para mitigar los efectos de fenómenos de extrema gravedad relacionados con el agua; e) Prestar apoyo técnico y financiero para suministrar a los países y regiones en desarrollo en que haya escasez de agua o que estén afectados por las sequías y la desertificación tecnologías no convencionales para la utilización y conservación de los recursos hídricos asistencia para el fortalecimiento de su capacidad en ese ámbito; f) Apoyar en los países en desarrollo, cuando corresponda, actividades y programas de desalinización del agua de mar, reciclaje del agua y recolección de agua de las nieblas costeras, que sean sostenibles y eficaces en función de los costos y en los que se utilice eficientemente la energía, prestando con ese fin asistencia tecnológica, técnica, financiera y de otra índole; y g) Facilitar el establecimiento de asociaciones de colaboración entre los sectores público y privado y otras formas de cooperación que den prioridad a las necesidades de los pobres, dentro de marcos regulatorios estables y transparentes establecidos por los gobiernos, respetando las condiciones locales, promoviendo la participación de todos los interesados y vigilando el desempeño de las instituciones públicas y las empresas privadas y tomando medidas para mejorar la rendición de cuentas por parte de unas y otras”. *Ibidem*.

¹¹⁶³ NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE DESARROLLO SOSTENIBLE: *Informe sobre su 13º período de sesiones (30 de abril de 2004 y 11 a 22 de abril de 2005)*. Doc. E/CN.17/2005/12, Nueva York, 2005, p. 9.

¹¹⁶⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*, de 25 de septiembre de 2015.

puede desconocerse que la misma se fragua sobre instrumentos de naturaleza política, lo que pone de relieve las dificultades que genera su implementación efectiva al rehuirse acordar una regulación convencional de alcance general.

3. CONCEPTO DE GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

La GIRH comporta una filosofía de actuación gubernamental sobre el agua diametralmente opuesta a las políticas hídricas ejecutadas hasta finales del siglo XX que requiere como punto de partida entender con total claridad en qué consiste, cuáles son sus principales características, en qué principios se basa, y qué beneficios se esperan obtener al implementar la misma, aspectos que serán tratados a continuación en este epígrafe.

3.1. Definición y características de la gestión integrada de los recursos hídricos

Aunque el concepto de gestión integrada de los recursos hídricos viene definido en el *Glosario Hidrológico Internacional* como “desarrollo y explotación de recursos hidráulicos a escala regional teniendo en cuenta los aspectos técnicos e hidrológicos así como los condicionantes socioeconómicos, políticos y medio ambientales”,¹¹⁶⁵ suele utilizarse como referencia más aceptada la adoptada por la Asociación Mundial del Agua (GWP, por sus siglas en inglés), que la entiende a nivel de cuencas hidrográficas o de acuíferos como “un proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinados del agua, la tierra y otros recursos relacionados con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales”.¹¹⁶⁶ Asimismo, otra definición muy completa de GIRH es la expresada en el artículo 3 de la *Ley de Aguas de 2007* de Venezuela:

“La gestión integral de las aguas comprende, entre otras, el conjunto de actividades de índole técnica, científica, económica, financiera, institucional, gerencial, jurídica y operativa, dirigidas a la conservación y aprovechamiento del agua en beneficio colectivo, considerando las aguas en todas sus formas y los ecosistemas naturales asociados, las cuencas hidrográficas que las contienen, los actores e intereses de los

¹¹⁶⁵ OMM/UNESCO: *Glosario Hidrológico Internacional*, op. cit., pp. 187-188.

¹¹⁶⁶ AGARWAL, A. et al.: “Manejo integrado de recursos hídricos”, GWP, TAC. *BACKGROUND PAPERS*, N° 4, Estocolmo, 2000, p. 24.

usuarios o usuarias, los diferentes niveles territoriales de gobierno y la política ambiental, de ordenación del territorio y de desarrollo socioeconómico del país”.

En todas las definiciones de la GIRH están presentes tres criterios clave que tienen en cuenta las condiciones sociales, económicas y medioambientales: equidad, eficacia y sostenibilidad,¹¹⁶⁷ implícitos en los Principios formulados en la *Declaración de Dublín sobre Agua y el Desarrollo Sostenible de 1992*. Dichos criterios forman parte de los objetivos comunes a su implantación: *i)* promover el acceso más equitativo a los recursos hídricos y los beneficios que se derivan del agua como medio para enfrentar la pobreza; *ii)* asegurar que el agua escasa se usa con eficacia y para el mayor beneficio posible de un gran número de personas; y *iii)* lograr una utilización más sostenible de los recursos hídricos, incluyendo la conservación del medio ambiente.¹¹⁶⁸

La GIRH es un concepto basado en la idea de que los diferentes usos del agua son interdependientes. Así, por ejemplo, la elevada demanda de agua para el regadío y los flujos de drenaje del uso agrícola, contaminados por fertilizantes y herbicidas, supone disponer de menos agua para el consumo doméstico y el uso industrial. De igual manera, los vertidos de aguas residuales domésticas e industriales no depuradas contaminan los cursos de agua, amenazan la salud y el bienestar de las personas y los ecosistemas, y aumentan los costes del tratamiento de las aguas río abajo. Asimismo, las decisiones sobre la calidad y la cantidad de agua que debe permanecer en un curso de agua tanto para proteger su flora y fauna y los ecosistemas asociados como para permitir otros usos no consuntivos pueden limitar su disponibilidad para satisfacer las necesidades de la agricultura. Es decir, el uso de los recursos hídricos carente de regulación supone un despilfarro y resulta claramente insostenible. Igualmente, la GIRH, para ser eficaz, debe contemplar las visiones y valores socioculturales y los usos tradicionales existentes en los habitantes de una región determinada.¹¹⁶⁹

¹¹⁶⁷ PNUD/Cap-Net: *Habilidades de resolución de conflictos y negociación para la gestión integrada de los recursos hídricos. Manual de Capacitación*, 2008, p. 11. Disponible en Internet: <http://www.ais.unwater.org/ais/pluginfile.php/79/course/section/129/conflict_manual_final_spanish.pdf> (última consulta: 24/03/2017).

¹¹⁶⁸ GUHL, E.: *Hacia una Gestión Integrada del Agua en la Región Andina*, CAN, Secretaría General, 2008, pp. 7-8.

¹¹⁶⁹ El Comité Técnico (TEC) y el Comité de Consejo Técnico (TAC) de la Asociación Mundial del Agua (GWP: <<http://www.gwp.org/>>) han contribuido significativamente a la difusión de la GIRH a través de un importante número de publicaciones sobre la misma, destacando entre todas ellas las correspondientes a AGARWAL, A. *et al.*: “Manejo integrado de recursos hídricos”, GWP, TAC. *BACKGROUND PAPERS*, N.º 4, Estocolmo, 2000; GWP. COMITÉ TÉCNICO (TEC):

La gestión integrada significa que todos los diferentes usos de los recursos hídricos deben ser considerados en su conjunto de forma coordinada. Se trata de un proceso sistémico donde la asignación y control del uso del agua y las decisiones sobre su gestión en el marco de la cuenca como unidad espacial de planificación tienen en cuenta tanto los efectos de cada uno de los usos sobre los demás como los objetivos económicos, sociales y medioambientales en un contexto de desarrollo sostenible, además de fomentar la participación de los grupos de interés y de los usuarios, la transparencia y rendición de cuentas, y la gestión local económicamente rentable.

La forma en que se implemente la GIRH en los distintos casos debe tener en cuenta las particularidades hidrográficas, geográficas, económicas, sociales y culturales del

Estimulando el cambio: Un manual para el desarrollo de estrategias de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y de optimización del agua, Estocolmo, 2005; REES, J. A.: “Riesgos y Gestión Integrada de Recursos Hídricos”, GWP, TEC. *BACKGROUNDS PAPERS*, N.º 6, Estocolmo, 2006; y SOLANES, M. and GONZALEZ-VILLARREAL, F.: “The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management”, GWP, *TAC. BACKGROUND PAPERS*, N.º 3, Stockholm, 1999. Asimismo, para obtener una comprensión más completa de la GIRH, Vid. ANDRADE PÉREZ, A. y NAVARRETE LE BLAS, F.: “Lineamientos para la aplicación del enfoque ecosistémico a la gestión integral del recurso hídrico”, PNUMA, *Serie Manuales de Educación y Capacitación Ambiental*, N.º 8, México, D. F., 2004; DOUROJEANNI, A. C.; JOURAVLEV, A. y CHÁVEZ, G.: “Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 47, LC/L.1777-P, Santiago de Chile, 2002; GWP/Red Internacional de Organismos de Cuenca (International Network of Basin Organizations, INBO). *Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas*, 2009; GWP/INBO. *Manual para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Transfronterizas de Ríos, Lagos y Acuíferos*, 2012; JEFFREY, P. and GEAREY, M.: “Integrated water resources management: lost on the road from ambition to realisation?”, *Water Science & Technology*. Vol. 53, N.º 1, pp. 1-8, 2006; LENTON, R. and MULLER, M. (Edits.): *Integrated Water Resources Management in Practice: Better Water Management for Development*, Earthscan, London, 2009; MARTÍNEZ SANTOS, P.; ALDAYA, M. M. and LLAMAS, M. M. (Eds.): *Integrated Water Resources Management in the 21st Century. Revisiting the Paradigm*, Taylor & Francis Group, London, 2014; MOLINOS SENANTE, M.; HERNÁNDEZ SANCHO, F.; MOCHOLÍ ARCE, M. y SALA GARRIDO, R.: “Optimización de la gestión de recursos hídricos en cuencas deficitarias”, *Anales de ASEPUMA*, N.º 21, 2013; PNUD/Cap-Net. *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos para Organizaciones de Cuencas Fluviales. Manual de Capacitación*, 2008 (Disponible en Internet: <<https://gestionsosteniblelagua.files.wordpress.com/2010/10/2008-girh-para-organizaciones-de-cuencas-fluviales.pdf>>; última consulta: 20/03/2017); SALMAN, M. A. and BRADLOW, D. D.: “Regulatory Frameworks for Water Resources Management. A Comparative Study”, THE WORLD BANK, *Law, Justice, and Development Series*, N.º 36216, 2006; SQUIRES, V. R.; MILNER, H. M. and DANIELL, K. A. (Eds.): *River Basin Management in the Twenty-first Century. Understanding People and Place*, CRC Press eBooks, 2014; UNEP (United Nations Environment Programme): *The UN-Water Status Report on The Application of Integrated Approaches to Water Resources Management*, Nairobi (Kenya), 2012 (Disponible en Internet: <http://www.unwater.org/fileadmin/user_upload/unwater_new/docs/UNW_status_report_Rio2012.pdf>; última consulta: 20/03/2017); UNEP: *Towards Integrated Water Resources Management. International experience in development of river basin, organisations*, Khartoum (Sudan), 2014 (Disponible en Internet: <http://postconflict.unep.ch/publications/sudan/Sudan_WRM_2014.pdf>; última consulta: 20/03/2017); UNESCO. *Integrated Water Resources Management on a Basin Level. A Training Manual*, 2003 (Disponible en Internet: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001319/131933e.pdf>>; última consulta: 20/03/2017).

territorio en la que se pretende aplicar y de la población de esa región. Para conseguirlo, son indispensables un profundo y específico conocimiento de todos los aspectos relacionados con la GIRH y la participación de todos los actores involucrados en la planificación y gestión del agua en un marco de gestión descentralizada. De esta manera, la ordenación integrada de los recursos hídricos requiere tener en cuenta una amplia variedad de elementos de carácter jurídico, político, administrativo, planes de gestión hídrica, participación ciudadana, etc., a los que cabe añadir los aspectos científicos, tecnológicos, económicos, culturales y sociales, tal y como se evidencia para MORA ALISEDA en el *Convenio de Albufeira*,¹¹⁷⁰ de tan buenos resultados en los puntos donde se ha aplicado, como es en la gestión internacional de los ríos ibéricos transfronterizos de España y Portugal.¹¹⁷¹

La GIRH, por tanto, supone una mayor coordinación en la gestión conjunta de tierras, aguas superficiales y subterráneas, cuencas hidrográficas y entornos costeros y marinos adyacentes, y de los diferentes intereses en disputa, tanto aguas arriba como aguas abajo, de tal manera que los beneficios derivados de la misma reviertan de forma equitativa en la población.

Un aspecto relevante que debe ser tomado en consideración es el reconocimiento de la cuenca hidrográfica, ya sea de forma independiente o interconectada con otras, como la unidad territorial más adecuada para la GIRH. Dicho reconocimiento se inicia en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua* (Mar del Plata, 1977), donde se recomendó que los países consideraran “como cuestión urgente e importante, el establecimiento y fortalecimiento de direcciones de cuencas fluviales, con miras a lograr una planificación y ordenación de esas cuencas más eficientes e integradas respecto de todos los usos del agua”.¹¹⁷²

Asimismo, en la *Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente* (Dublín, 1992) se recalcó que “la gestión eficaz establece una relación entre el uso del

¹¹⁷⁰ *Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas*, hecho “ad referendum” en Albufeira el 30 de noviembre de 1998 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2161, p. 57).

¹¹⁷¹ MORA ALISEDA, J. y MORA ALISEDA C.: “Gestión internacional de los recursos hídricos y las infraestructuras para minimizar efectos perjudiciales”, en MORA ALISEDA, J. (Dir.): *Gestión de Recursos Hídricos en España y Portugal*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 603.

¹¹⁷² Recomendación 48. d) “Arreglos Institucionales” del *Plan de Acción*. Vid. NACIONES UNIDAS. *Doc. E/CONF. 70/29 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, 14 al 25 de marzo de 1977*, Nueva York, 1977.

suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de una cuenca hidrológica o un acuífero”.¹¹⁷³ En parecidos términos se ha expresado la *Agenda 21* de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra de 1992)*, donde el Objetivo 18.9 del Capítulo 18 especifica que “la ordenación integrada de los recursos hídricos, incluida la integración de los aspectos relativos a las tierras y a las aguas, tendría que hacerse a nivel de cuenca o subcuenca de captación”.¹¹⁷⁴ En la misma línea se ha manifestado la *Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce* (Bonn, 2001), donde la Medida 4 (Distribuir apropiadamente el agua entre los distintos sectores que compiten por ella) contempla específicamente la importancia de las cuencas hidrográficas a tal efecto.¹¹⁷⁵

La GIRH incluye la asignación y ordenación de los recursos hídricos y su protección medioambiental desde un enfoque ecosistémico donde el agua se percibe no solamente como parte integral del ecosistema sino, igualmente, como un bien social y económico cuya cantidad y calidad determinan la naturaleza de su utilización. Para ello, es necesario proteger las aguas superficiales y subterráneas teniendo en cuenta el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos y terrestres y el carácter perenne de los recursos hídricos con miras a satisfacer y conciliar las necesidades de agua en las distintas actividades humanas, dando prioridad a las necesidades básicas y la protección de los ecosistemas dentro de un contexto económico apropiado.

A su vez, la GIRH reconoce el carácter multisectorial del aprovechamiento de los recursos hídricos en un contexto de desarrollo sostenible, al igual que su utilización para fines múltiples como el abastecimiento de agua y el saneamiento, la agricultura, la industria, la generación de energía hidroeléctrica, la pesca y acuicultura, el transporte, las

¹¹⁷³ Tras definir el principio 1º, la Declaración añade: “Dado que el agua es indispensable para la vida, la gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales. La gestión eficaz establece una relación entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de una cuenca hidrológica o un acuífero”. Texto disponible en la página Web de la OMM (Organización Meteorológica Mundial): <<http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/espanol/icwedecs.html#p4>> (última consulta: 22/03/2017).

¹¹⁷⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Doc. A/CONF.151/26 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, Nueva York, 1992.

¹¹⁷⁵ Texto disponible en la página Web de la UNESCO: <http://webworld.unesco.org/water/wwap/milestones/index_es.shtml> (última consulta: 22/03/2017).

actividades recreativas, la protección de caudales ecológicos, el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y otras actividades.

En resumen, la GIRH debe ser vista como distintas formas de integración desde la perspectiva de objetivos múltiples, en concreto:¹¹⁷⁶

- a) La integración de la gestión del agua en todos sus usos y usuarios, con la finalidad de maximizar los beneficios y reducir los posibles conflictos que pudieran darse entre quienes dependen del agua y compiten por este recurso escaso y vulnerable.
- b) La integración de la gestión de la cantidad con la calidad del agua y su ocurrencia temporal que tengan influencia en sus usos y usuarios.
- c) La integración de la gestión de las diferentes fases del ciclo hidrológico como es el caso, por ejemplo, de la gestión conjunta de las aguas superficiales (ríos, lagos, embalses y humedales) y subterráneas.
- d) La integración de la gestión a nivel de cuencas, acuíferos y sistemas hídricos interconectados.
- e) La integración de la gestión de la demanda y de la oferta de agua.
- f) La integración de la gestión del agua con la gestión de la tierra y otros recursos naturales y ecosistemas relacionados como, por ejemplo, los bosques.
- g) La integración en la gestión de los intereses económicos, socioculturales y medioambientales, no solamente de los usuarios directos del agua sino, igualmente, de la sociedad en su conjunto.

De las definiciones adoptadas y las recomendaciones efectuadas en las Conferencias medioambientales anteriormente mencionadas podemos colegir, tal y como

¹¹⁷⁶ HANTKE-DOMAS, M.: “Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina”, *op. cit.*, p. 12; y JOURAVLEV, A.: “Los municipios y la gestión de los recursos hídricos”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 66, Santiago de Chile, 2003, p. 11.

establece el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que la GIRH comprende las siguientes funciones básicas:¹¹⁷⁷

- i) *Asignación del agua:* asignar el agua a los principales usuarios y usos del agua, manteniendo los niveles mínimos para el uso social y medioambiental mientras se tratan las necesidades de equidad y desarrollo de la sociedad.
- ii) *Control de la contaminación:* gestionar la contaminación a través del principio “quien contamina, paga” y de incentivos adecuados para reducir los problemas más importantes de contaminación y minimizar el impacto medioambiental y social.
- iii) *Control de los recursos hídricos, del uso del agua y la contaminación:* implementar sistemas de control efectivos que proporcionen información esencial de gestión e identificar y responder a las violaciones de las leyes, las normas y los permisos.
- iv) *Gestión de inundaciones y sequías:* prevenir, controlar y reparar los efectos adversos provocados por las inundaciones y sequías.
- v) *Gestión de la información:* Proporcionar información esencial necesaria para la toma de decisiones fundadas y transparentes para el desarrollo y la gestión sostenible de los recursos hídricos en la cuenca.
- vi) *Planificación de las cuencas hidrográficas:* preparar y actualizar regularmente el Plan de la Cuenca al incorporar los puntos de vista de los grupos de interés sobre las prioridades de desarrollo y gestión de la cuenca.
- vii) *Gestión económica y financiera:* aplicar las herramientas económicas y financieras para la inversión, la recuperación de costes y el cambio de

¹¹⁷⁷ Las funciones básicas que comprende la GIRH especificadas a continuación han sido extraídas de la siguiente publicación: PNUD/Cap-Net: *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos para Organizaciones de Cuencas Fluviales. Manual de Capacitación*, 2008, pp.12-13. Disponible en Internet: <<https://gestionsostenibledelagua.files.wordpress.com/2010/10/2008-girh-para-organizaciones-de-cuencas-fluviales.pdf>> (última consulta: 28/03/2017).

comportamiento para respaldar las metas de acceso equitativo y los beneficios sostenibles para la sociedad del uso del agua.

viii) *Participación de los grupos de interés*: implementar la participación de los grupos de interés como base para la toma de decisiones que tiene en cuenta los mejores intereses de la sociedad y el medio ambiente en el desarrollo y uso de los recursos hídricos de la cuenca.

Estas funciones comprenden un marco general para la implementación de la GIRH en cualquier cuenca fluvial, ya sea nacional o transfronteriza. No obstante, no todas ellas gozan del mismo nivel de importancia en un determinado país, región o cuenca fluvial específica, siendo unas más relevantes que otras. Además, estas funciones están dirigidas en la mayoría de los países por las correspondientes leyes y políticas hídricas nacionales, tratándose de tareas ciertamente complejas desempeñadas por actores diversos, y cuya gestión con éxito necesita de una planificación realista y precisa.

3.2. Principios de la gestión integrada de los recursos hídricos

En la actualidad, la única manera de asegurar el agua para la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la producción de alimentos, la protección de los ecosistemas y la erradicación de las disparidades de género lo constituye la adopción de la GIRH basada en los cuatro principios rectores de la gestión del agua definidos en la *Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente*, celebrada en Dublín del 26 al 31 de enero de 1992, que han constituido la base sobre la que se ha reformado el sector hídrico. Dichos principios son los siguientes: ¹¹⁷⁸

1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
2. El desarrollo y gestión del recurso hídrico debe fundamentarse en una propuesta participativa, involucrando a usuarios, planificadores y tomadores de decisiones en todo nivel.

¹¹⁷⁸ Texto de la *Declaración de Dublín sobre Agua y el Desarrollo Sostenible* disponible en la página Web de la OMM (Organización Meteorológica Mundial): <<http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/espanol/icwedecs.html#p4>> (última consulta: 22/03/2017).

3. Las mujeres tienen un papel central en la provisión, gestión y salvaguardia del agua.
4. El agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos. Debe ser reconocida como un bien económico y además como un bien social.

La aplicación de estos cuatro principios incardinados en la GIRH supone una serie de beneficios al implementar la misma, en especial referidos a: *i) el abastecimiento de agua y el saneamiento*, como el reconocimiento del derecho de las personas en general y de los grupos más desfavorecidos en particular al acceso al agua para uso personal y doméstico; *ii) la agricultura*, al incrementar la productividad hídrica mediante el empleo de técnicas de riego más eficientes en el marco de las posibles limitaciones derivadas del contexto económico, social y medioambiental de cada país o cuenca fluvial transfronteriza; y *iii) el medio ambiente*, al proporcionar un punto de vista compartido por todos los grupos de interés y la acción conjunta, evitando así la competencia de los diversos sectores presentes en la gestión de los recursos hídricos.¹¹⁷⁹

4. GESTIÓN INTEGRADA DE LAS CUENCAS TRANSFRONTERIZAS

El agua no es un elemento estático, sino un recurso que fluye y, por tanto, no reconoce fronteras. Los ríos, lagos, acuíferos y humedales transfronterizos unen a pueblos separados por fronteras internacionales, algunas de las cuales siguen el curso de las vías fluviales, siendo estas aguas compartidas la base de la interdependencia del agua para millones de personas. Como ya se expuso anteriormente, a nivel mundial existen 286 cuencas transfronterizas, compartidas por 151 países, que cubren alrededor de 62 millones de km² (el 42 % de la superficie de las tierras del planeta), y donde viven más de 2.800 millones de personas (alrededor del 42 % de la población mundial), lo que pone de manifiesto la profunda interdependencia existente entre el agua y la población.¹¹⁸⁰

Normalmente, el uso del agua por parte de un país implica efectos para otros países ribereños, pues la utilización de los recursos hídricos en un lugar determinado limita su disponibilidad en otro (por ejemplo, la detracción del agua río arriba para la agricultura

¹¹⁷⁹ PNUD/Cap-Net: *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos para Organizaciones de Cuencas Fluviales. Manual de Capacitación*, op. cit., pp. 6-7.

¹¹⁸⁰ UNEP (United Nations Environment Programme) / TWAP (Transboundary Waters Assessment Programme): *Transboundary River Basins: Status and Trends*, op. cit., p. 2.

supone una limitación para los agricultores y el medio ambiente aguas abajo), al igual que la contaminación producida en un país aguas arriba afecta a los demás países situados aguas abajo, y la construcción de embalses río arriba impide que los limos fertilizadores lleguen hasta su desembocadura. Así, el uso de los recursos hídricos aguas arriba determina las opciones de gestión del agua en la cuenca aguas abajo y define los escenarios de conflicto o de cooperación en torno a dichos recursos.¹¹⁸¹

La gestión internacional de recursos hídricos transfronterizos, para la Asociación Mundial del Agua (GWP), se diferencia de la GIRH interna a nivel nacional en los siguientes aspectos:¹¹⁸²

- a) La soberanía estatal tiene un peso muy importante en la dinámica de la GIRH transfronteriza.
- b) La gestión de los recursos hídricos responde, normalmente, a marcos de políticas, normativas e instituciones nacionales establecidas *a priori* y carentes de la deseable coordinación entre los países en sus relaciones sobre aguas transfronterizas compartidas.

¹¹⁸¹ Para un análisis más completo de la GIRH en cuencas transfronterizas, *Vid.* AGUILAR, G. e IZA, A.: “Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales”, IUCN, *Environmental Policy & Law Paper*, N.º 58 rev. Gland (Suiza), 2009; EARLE, A.; JÄGERSKOG, A. and ÖJENDAL, J. (Eds.): *Transboundary Water Management: Principles and Practice*, Earthscan, London, 2010; GWP/INBO. *Manual para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Transfronterizas de Ríos, Lagos y Acuíferos*, 2012; MOLINOS SENANTE, M.; HERNÁNDEZ SANCHO, F.; MOCHOLÍ ARCE, M. y SALA GARRIDO, R.: “Optimización de la gestión de recursos hídricos en cuencas deficitarias”, *Anales de ASEPUMA*, N.º 21, 2013; HOOPER, B. P. and LLOYD, G. J.: *Report on Integrated Water Resource Management in Transboundary Basins*, UNEP-DHI Centre for Water and Environment, Copenhagen, 2011; ORELLANA HALKYER, R.: “Gestión Integral de Recursos Hídricos y Comunidad de Intereses en los Marcos Normativos de Aguas Transfronterizas”, en ORELLANA HALKYER, R. (Coord.): *Conflictos y Acuerdos sobre Aguas Transfronterizas. Marcos Jurídicos y Prácticas Regulatorias Internacionales*, *op. cit.*; RAHAMAN, M. M.: “Principles of International Water Law: Creating Effective Transboundary Water Resources Management”, *International Journal Sustainable Society 1 (3)*, Helsinki University of Technology, Espoo, 2009; y SADOFF, C.; GREIBER, T.; SMITH, M. and BERGKAMP, G. (Eds.): “*Compartir: Gestionando el agua entre fronteras*”, UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), Gland (Suiza), 2008.

¹¹⁸² Las diferencias existentes entre la gestión integrada de los recursos hídricos transfronterizos y la GIRH interna a nivel nacional expuestas a continuación han sido extraídas de la siguiente publicación: GWP/INBO: *Manual para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Transfronterizas de Ríos, Lagos y Acuíferos*, *op. cit.*, p. 11.

- c) Los intereses y los objetivos para el uso del agua están relacionados con los objetivos nacionales de desarrollo y de seguridad, por lo que pueden ser diferentes de un Estado a otro.
- d) El porcentaje de la superficie de un país concernida por una cuenca transfronteriza puede, en ocasiones, afectar a su grado de participación y a la voluntad para establecer una cooperación transfronteriza. Si un Estado se ve afectado en una pequeña superficie de su territorio por una cuenca hidrográfica transfronteriza, su participación no será tan importante como en el caso de afectar a una gran parte de su territorio.
- e) Los conflictos relacionados con la asignación de los recursos hídricos y la distribución de los beneficios obtenidos son más complejos y difíciles de gestionar a través de las fronteras internacionales al entrar en juego la política internacional y los conflictos tanto históricos como actuales, estén relacionados o no con el agua.
- f) El intercambio de información y de datos sobre el agua que, en ocasiones, suele ser un problema entre diferentes organismos dentro de un mismo Estado, es a menudo más difícil de llevar a la práctica entre los Estados que comparten una cuenca.
- g) Los problemas relacionados con el agua, los habitantes y el territorio a los que se enfrentan dos Estados ribereños dependientes de un único recurso son los mismos, aunque en diferente grado, que los de dos comunidades locales vecinas pertenecientes a un mismo país que comparten el agua.

Cuando se trata de regular cursos de agua situados en cuencas transfronterizas, la única alternativa posible pasa por lograr un cierto grado de acuerdo entre los países involucrados para conseguir situaciones equilibradas en los aspectos relacionados con los diferentes usos del curso de agua. Son los Gobiernos quienes deciden si cooperan o no en la gestión de las aguas transfronterizas, dependiendo el grado de cooperación, normalmente, del mayor o menor beneficio que se espera obtener, y siempre que convenga a los intereses nacionales.

Los Estados que comparten una cuenca son conscientes de que son mayores los beneficios obtenidos a través de una gestión integrada de la cuenca transfronteriza que por medio de una gestión aislada. Además de los beneficios directos y la reducción de costes, la cooperación también genera otro tipo de beneficios importantes y que no son cuantificables directamente, como la integración regional o la distensión de las relaciones políticas entre los Estados ribereños.

El establecimiento de un órgano o institución es un elemento clave para promover la gestión integrada de los recursos hídricos y, en el contexto de una cuenca transfronteriza, implementar los deberes y las facultades de los Estados Partes, en especial la utilización equitativa del agua y el deber de no causar daños. Generalmente, dichos organismos se establecen mediante un tratado concluido entre los Estados Partes de la cuenca, siendo normalmente competentes en materia de implantación de redes para la observación y el control permanente del curso de agua, de la coordinación de programas de investigación técnica y científica, y en el establecimiento de estándares armonizados de calidad para toda la cuenca o bien de una parte importante de ella.

En la gestión integrada de las cuencas hidrográficas transfronterizas coexisten las Organizaciones del Gobierno en los distintos niveles de la Administración política con otras instituciones informales que hacen posible la participación de los distintos grupos de usuarios del agua. Así, los Estados establecen, por una parte, las instituciones encargadas de la gestión integrada de las cuencas transfronterizas y, por otra parte, de forma paralela y conforme a su Derecho interno, disponen las instituciones que consideren necesarias para la gestión integrada de la cuenca en la superficie situada en su propio territorio.

Prácticamente, algo más de la mitad de las 286 cuencas hidrográficas transfronterizas existentes en el planeta carecen de un tratado internacional que las regule y que establezca a tal efecto una institución específica, en cuyo caso la cooperación entre las instituciones nacionales de los distintos países ribereños se configura como un mecanismo necesario para garantizar la gestión integrada de la cuenca compartida.¹¹⁸³

¹¹⁸³ NACIONES UNIDAS. *Decenio Internacional para la Acción "El agua, fuente de vida", 2005-2015*: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml> (última consulta: 12/06/2016).

5. ADOPCIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS Y AVANCES REALIZADOS

La GIRH, para materializar su adopción inicial y posterior implementación con éxito por parte de los países, ha necesitado del concurso de determinadas Organizaciones internacionales, entre otras, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), así como de Organizaciones globales relacionadas con el agua creadas *ad hoc*, por lo que se considera conveniente analizar a continuación cuáles han sido los hitos cubiertos por dichas Organizaciones en referencia a la adopción de la misma por los países y los avances realizados.

5.1. Adopción de la gestión integrada de los recursos hídricos

La GIRH, desde su aparición en el ámbito internacional en 1992, ha sido adoptada por la mayoría de los países, al igual que por las principales Organizaciones internacionales tanto intergubernamentales como no gubernamentales relacionadas con los recursos hídricos, comenzando por el Banco Mundial.

Desde la década de 1960, una de las áreas más importantes de préstamos del Banco Mundial ha sido la de los recursos hídricos, otorgando créditos dirigidos principalmente a apoyar el trabajo en el sector y la inversión en el abastecimiento de agua, el saneamiento, el regadío, la energía hidroeléctrica y el control de inundaciones. Hasta comienzos de la década de 1990, varios de los proyectos apoyados por el Banco han comportado dificultades vinculadas con la gestión de los recursos hídricos, entre otras, las derivadas de la programación fragmentada de la inversión pública y la fragmentación de la gestión del sector, que no han considerado la interdependencia existente entre agencias, jurisdicciones y sectores; la excesiva dependencia de organismos estatales sobrecargados que no han tenido debidamente en cuenta la necesidad de fijar precios económicos, la responsabilidad financiera y la participación de los usuarios; y la falta de preocupación por la calidad del agua, la salud y el medio ambiente.¹¹⁸⁴

¹¹⁸⁴ BANCO MUNDIAL. *La ordenación de los recursos hídricos. Documento de política del Banco Mundial*, Washington, D. C., 1994, p. 10. Disponible en Internet: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/425941468344641545/pdf/123350PUB0SPANISH0Box68461B01PUBLIC1.pdf>> (última consulta: 24/04/2017).

En respuesta a estos problemas, el Banco Mundial estableció en 1993 un nuevo enfoque de gestión integral en el documento *La ordenación de los recursos hídricos. Documento de política del Banco Mundial*,¹¹⁸⁵ acorde con los *Principios de Dublín* y con la *Agenda 21* de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, donde se plantea la consideración del agua como un bien económico cuya gestión y prestación de servicios debe ser descentralizada desde la existencia de una mayor dependencia en la fijación de precios, así como una participación más amplia de todos los actores relacionados con los recursos hídricos.¹¹⁸⁶

Dicho enfoque pretende la ordenación de los recursos hídricos basada en los principios del análisis global de la situación específica del país en cuestión, la determinación de tarifas según el coste de reposición, la descentralización, la participación de los usuarios y la protección del medio ambiente, lo que permitirá formular políticas y efectuar inversiones más coherentes en los distintos sectores, fomentará la conservación del agua y mejorará la eficiencia de la asignación de los recursos hídricos.¹¹⁸⁷ En este documento, y en la estrategia que fija, se considera que la gestión de los recursos hídricos comprende el marco institucional (funciones jurídicas, reglamentarias y organizativas), los instrumentos de gestión (reglamentarios y financieros) y el desarrollo, mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura (incluidas las estructuras de almacenamiento, tratamiento de aguas residuales y protección de cuencas).¹¹⁸⁸

Varios años después, en 2001, el Banco Mundial efectuó una evaluación de las experiencias logradas con la implementación de esta política hídrica,¹¹⁸⁹ llegando a la conclusión de que la estrategia y el enfoque integral de los recursos hídricos establecido en el documento elaborado en 1993 seguía siendo válido, aunque el alcance y el ritmo de implementación debería ajustarse a la amplia variedad de circunstancias particulares de los países que reciben préstamos del Banco Mundial.¹¹⁹⁰ Posteriormente, en 2003, se

¹¹⁸⁵ *Ibidem.*

¹¹⁸⁶ *Ibidem.*

¹¹⁸⁷ *Ibidem.*, p.12.

¹¹⁸⁸ *Ibidem.*, p.10.

¹¹⁸⁹ Dicha evaluación se plasmó en el documento “*Bridging Troubled Waters. Assessing the World Bank Water Resources Strategy*”. Vid. PITMAN, G. K.: *Bridging Troubled Waters. Assessing the World Bank Water Resources Strategy*, WORLD BANK OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT, Washington D. C., 2002. Disponible en Internet: <https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/bridging_troubled_water.pdf> (última consulta: 25/04/2017).

¹¹⁹⁰ *Ibidem.*, pp. ix-xi.

aprobó una nueva estrategia,¹¹⁹¹ complementaria de la establecida en 1993, centrada de una manera más explícita en el papel que desempeña el agua en la reducción de la pobreza y en la necesidad de mejorar simultáneamente la gestión de los recursos hídricos y la inversión y desarrollo de la infraestructura hídrica.¹¹⁹²

Para finalizar, en 2014 el Banco Mundial puso en marcha la *Práctica Mundial del Agua*, que reúne financiación, implementación y conocimiento en una sola plataforma, creando sinergias en las soluciones para las transformaciones que permitan el crecimiento sostenible de los países en el siglo XXI.¹¹⁹³ La nueva estrategia del Banco Mundial, orientada a la consecución de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* aprobados en la *Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015* se basa en los siguientes principios: *i*) garantizar que la prestación de servicios de agua se realice en el contexto de la gestión sostenible de los recursos hídricos; *ii*) asegurar la inclusión de los pobres; *iii*) proporcionar conocimientos de vanguardia; *iv*) asegurar una financiación sostenible para el sector del agua; y *v*) crear alianzas mundiales para el agua.¹¹⁹⁴

Una consecuencia directa de la *Conferencia Internacional de Dublín sobre Agua y Medio Ambiente* y de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, ambas celebradas en 1992, fue la creación en 1996 de dos organizaciones globales relacionadas con el agua: el Consejo Mundial del Agua (WWC, por sus siglas en inglés) y la Asociación Mundial del Agua (GWP, por sus siglas en inglés).

El WWC, al proporcionar una plataforma para fomentar debates e intercambiar experiencias, tiene como objetivo llegar a una visión común estratégica sobre los recursos hídricos y la gestión de los servicios de agua entre todos los actores de la comunidad

¹¹⁹¹ Dicha estrategia quedó plasmada en el documento del Banco Mundial “*Water Resources Sector Strategy. Strategic Directions For World Bank Engagement*”. Vid. THE WORLD BANK: *Water Resources Sector Strategy. Strategic Directions For World Bank Engagement*, Washington D. C., 2004. Disponible en Internet: <<http://documentos.worldbank.org/curated/en/375061468779676634/pdf/28114.pdf>> (última consulta: 25/04/2017).

¹¹⁹² THE WORLD BANK: *The Water Resources Sector Strategy: An Overview*, Washington D. C., 2003. Disponible en Internet: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/285791468156878999/pdf/281140v20Overv1010111660web0quality.pdf>> (última consulta: 25/04/2017).

¹¹⁹³ BANCO MUNDIAL: <<http://www.worldbank.org/en/topic/water>> (última consulta: 25/04/2017).

¹¹⁹⁴ *Ibidem*.

hídrica¹¹⁹⁵ y, asimismo, cataliza las iniciativas y actividades, cuyos resultados convergen en el respectivo *Foro Mundial del Agua*, realizado con carácter trienal a partir de 1997.¹¹⁹⁶

A su vez, la GWP, creada a iniciativa del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Sueca para el Desarrollo (SIDA, por sus siglas en inglés), tiene por misión apoyar el desarrollo sostenible y la gestión de los recursos hídricos en todos los niveles,¹¹⁹⁷ siendo una red internacional abierta a todas las Organizaciones involucradas en la gestión de los recursos hídricos: instituciones de gobierno de países desarrollados y en desarrollo, agencias de Naciones Unidas, bancos de desarrollo, asociaciones profesionales, instituciones de investigación, organizaciones no gubernamentales y el sector privado. La GWP fue creada para promover la gobernanza y la GIRH e impulsar su implementación mediante la creación de foros a nivel mundial, regional y nacional diseñados para apoyar a los interesados en la aplicación práctica de la misma.¹¹⁹⁸

La OCDE se ha preocupado igualmente de la GIRH desde 1998,¹¹⁹⁹ hasta la definición en 2015 de los doce *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*,¹²⁰⁰ adoptados con la intención de contribuir a la creación de políticas públicas tangibles y orientadas a la obtención de resultados en base a tres dimensiones de la gobernanza del agua que se refuerzan y complementan mutuamente: la efectividad, la eficiencia y la confianza y participación. Igualmente, dichos principios proporcionan un marco para evaluar si los sistemas de gobernanza del agua están funcionando de manera óptima y, en su caso, contribuir a ajustar aquellos aspectos que se considere necesario.

¹¹⁹⁵ WWC (World Water Council): <<http://www.worldwatercouncil.org/es/>>.

¹¹⁹⁶ Hasta 2018 se han realizado los siguientes Foros: *Primer Foro Mundial del Agua* (Marrakech, 1997); *Segundo Foro* (La Haya, 2000); *Tercer Foro* (Kioto, 2003); *Cuarto Foro* (México, 2006); *Quinto Foro* (Estambul, 2009); *Sexto Foro* (Marsella, 2012); *Séptimo Foro* (Daegu y Gyeongbuk, 2015); *Octavo Foro* (Brasilia, 2018). Los Foros constituyen un compromiso continuo con la GIRH, en especial los de La Haya y Kioto.

¹¹⁹⁷ GWP (Global Water Partnership): <<http://www.gwp.org/>>.

¹¹⁹⁸ Es de reseñar que la publicación del GWP “*Manejo integrado de recursos hídricos*”, realizada el año 2000, ha contribuido de manera especial a la incorporación de la GIRH en la mentalidad de organizaciones no gubernamentales internacionales. Vid. AGARWAL, A. *et al.*: “Manejo integrado de recursos hídricos”, GWP, TAC. *BACKGROUND PAPERS N.º 4*, *op. cit.*

¹¹⁹⁹ Vid. GOLDBERG, E.: *Water Management: Performance and Challenges in OECD Countries*, OECD, Paris, 1998.

¹²⁰⁰ Vid. OECD: *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*, 2015. Disponible en Internet: <<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>> (última consulta: 24/04/2017).

Asimismo, la FAO inició en 1999 la puesta en práctica de la GIRH con la publicación del documento *Marco Estratégico para la FAO 2000-2015*,¹²⁰¹ donde se contempla la ordenación integrada de la tierra, el agua y los recursos pesqueros, forestales y genéticos partiendo del desafío de “determinar y promover sistemas integrados de ordenación de los recursos que sean a la vez económicamente viables, ecológicamente sostenibles y social y culturalmente apropiados”.¹²⁰² En dicho documento se afirma que los conocimientos especializados que posee y su amplio ámbito disciplinario “garantizan la incorporación de aspectos económicos, sociales, jurídicos e institucionales en los planteamientos de la ordenación de recursos naturales, prestando la debida atención al desarrollo rural, la paridad entre hombres y mujeres, la población y cuestiones conexas”,¹²⁰³ y que la cooperación de la Organización con los ministerios gubernamentales que ostentan competencias sobre los recursos naturales y el medio ambiente, y la experiencia acumulada en la elaboración y fomento de enfoques participativos para la ordenación comunitaria de recursos naturales “contribuyen a reforzar los necesarios vínculos intersectoriales que son fundamentales para el éxito en la aplicación de enfoques integrados de ordenación de los recursos naturales”.¹²⁰⁴

Por último, es de significar la preocupación que en todo momento ha manifestado la ONU por la gestión eficaz y eficiente de los recursos hídricos. De una manera más específica, es de mencionar ONU-Agua, mecanismo interagencias¹²⁰⁵ establecido por el Comité de Alto Nivel sobre Programas de las Naciones Unidas en 2003 para reforzar la

¹²⁰¹ FAO: *Marco Estratégico para la FAO 2000-2015. Versión 4.0*. Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos, 1999. Disponible en Internet: <<http://www.fao.org/docrep/X2575s/X2575s00.htm>> (última consulta: 24/04/2017).

¹²⁰² Punto 79. Asimismo, el punto 80 especifica que “Entre los componentes de la estrategia, se incluyen los siguientes: Desarrollo y fomento de sistemas integrados de ordenación de recursos en esferas como por ejemplo la ordenación de cuencas hidrográficas y zonas costeras, los recursos transfronterizos, la ordenación de recursos acuáticos y forestales, y los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura. Fomento de políticas intersectoriales y subsectoriales y de mecanismos de colaboración entre las instituciones pertinentes (ministerios, instituciones de investigación, sector privado y organizaciones de la sociedad civil) y aumento de la capacidad de las instituciones y los recursos humanos en relación con la ordenación integrada de los recursos. Actuación como punto de referencia y fuente de conocimientos sobre cuestiones fundamentales relacionadas con la ordenación de los recursos naturales, y fomento del intercambio de experiencias a nivel nacional, regional y mundial. Fomento y fortalecimiento de la vigilancia, evaluación y valoración de los recursos naturales para facilitar la adopción de decisiones idóneas en relación con la ordenación eficiente y la utilización sostenible de los recursos naturales”. *Ibidem*.

¹²⁰³ Punto 81.

¹²⁰⁴ *Ibidem*.

¹²⁰⁵ Forman parte de ONU-Agua 25 Miembros (Banco Mundial, OMM, OMS, PNUD, PNUMA, UNESCO, entre otros) y 18 Socios (GWP, IUCN, IWA, IWMI, RAMSAR, SIWI, WWC, WWF, entre otros).

coordinación y la coherencia entre las diversas entidades del *Sistema de las Naciones Unidas* que abordan cuestiones relacionadas con los recursos hídricos y contribuir a la puesta en práctica de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (a partir de 2015, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*) relacionados con el agua, siendo una de sus áreas de acción la ordenación integrada de los recursos hídricos.

5.2. Avances realizados en la gestión integrada de los recursos hídricos

En los años transcurridos desde la aparición de la GIRH en 1992, su importancia ha ido en aumento conforme se incrementaba año tras año la demanda de agua y, por tanto, la competencia por unos recursos hídricos cada vez más escasos y contaminados, a lo que cabe añadir el mayor conocimiento experimentado sobre el impacto ejercido por los recursos hídricos en el medio ambiente y el establecimiento de instituciones para negociar y coordinar la asignación del agua entre los distintos usos y usuarios.

Hasta la década de 1990, la gestión de los recursos hídricos se realizaba en torno a la oferta, con una especial influencia en la misma de la infraestructura hídrica y de las decisiones tomadas para resolver problemas relativos a los recursos hídricos que se efectuaban de arriba-abajo mediante una gestión institucional fragmentada. Por el contrario, la GIRH se basa en el control y gestión de la demanda, la participación de todos los actores involucrados y la gestión del agua como parte integral del desarrollo socioeconómico del país, con lo que se produce un giro de ciento ochenta grados, desde la atención prestada como primera prioridad al desarrollo de una infraestructura hídrica integrada para maximizar beneficios socioeconómicos, a la gobernanza del agua y la protección del medio ambiente en un entorno de desarrollo sostenible.

Como ya se ha expuesto anteriormente, fue en la *Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002* donde se hizo un llamamiento a todos los países para que adoptasen la GIRH como el modelo a utilizar en el futuro. Posteriormente, la comunidad internacional se comprometió en 2015 en el *Objetivo de Desarrollo Sostenible 6* a implementar la GIRH a todos los niveles antes de finalizar el año 2030.

Son muchos los países que han adoptado la GIRH, al menos en lo que respecta a los aspectos legislativo y de planificación, pero son muy pocos los que han iniciado su puesta en práctica, tarea nada fácil toda vez que no existe una única estrategia para

alcanzarla con éxito, sino que cada país posee sus propias características físicas e hidrológicas, económicas, sociales, políticas y medioambientales que condicionan el camino a seguir.

Como resulta lógico, los países desarrollados son quienes han encontrado menores dificultades para la implementación de la GIRH al contar con infraestructuras hídricas y capacidades de gestión más desarrolladas; en cambio, en los países en vías de desarrollo las prioridades son diferentes. Así, lo normal sería que un país que inicia la vía del desarrollo priorice en primer lugar la infraestructura necesaria para impulsar sus recursos hídricos y la prestación de servicios básicos de agua, y si la mayor parte de su población es demasiado pobre para pagar por los servicios de agua, entonces los servicios públicos no tendrían más remedio que subsidiar los costes, por lo que en esta etapa tienen una muy baja prioridad la gestión de la demanda de agua, la preocupación medioambiental relacionada con los recursos hídricos y la creación de reglas y procesos institucionales.

No obstante, cuando se advierten signos de estrés hídrico o de escasez es cuando un país comienza a considerar la gestión y control de la demanda, con lo que los servicios hídricos y la fijación de precios adquieren una mayor importancia, siendo entonces factible la recuperación del coste total a medida que aumentan los ingresos. Es en este momento cuando la gestión integrada del agua, la tierra, los recursos naturales relacionados y los ecosistemas se vuelven objetivos deseables, aunque ello no sucede de manera prácticamente instantánea, sino que requiere de un periodo adicional de evolución en el que se establecen los arreglos institucionales apropiados.

Esta era la progresión considerada normal, hasta que fue cuestionada por la filosofía de la GIRH, que sostiene que la progresión, incluso en los países pobres, debe pasar a convertirse en un protocolo único y sin problemas que integrara la recuperación del coste total y una gestión global y participativa de los recursos naturales, con una creación de infraestructura hídrica desde el comienzo mismo del proceso evolutivo.¹²⁰⁶

En sus inicios, la GIRH carecía de una definición precisa, recibiendo críticas por su falta de claridad y ambigüedad, por lo que su puesta en práctica era sumamente compleja y dependía de las circunstancias particulares de cada país. Con la finalidad de

¹²⁰⁶ SHAH, T.: “Aumentando la seguridad hídrica: la clave para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, GWP, *TEC. BACKGROUND PAPERS*, N.º 22, *op. cit.*, pp. 21-22.

ser más específicos y facilitar la implementación de la GIRH, el *Sistema de las Naciones Unidas* y los organismos financieros internacionales diseñaron un paquete de medidas para implementar la GIRH: el “Paquete de GIRH”, formado por un conjunto de instrumentos de política con la finalidad pretendida de preparar a los países para la gestión de la demanda de los recursos hídricos a través del fortalecimiento de la política, las medidas legislativas y la administración del agua, los tres pilares de la gobernanza del agua.¹²⁰⁷ Para muchos países en vías de desarrollo, dicho paquete de medidas es visto como una imposición de las corporaciones financieras internacionales, que condicionan la concesión de préstamos para programas y proyectos hídricos a la adopción de la GIRH. Normalmente, el “Paquete de GIRH” comprende las siguientes medidas:¹²⁰⁸

- a) Aprobar una *Política Hídrica Nacional* que declare el agua propiedad nacional, y presentar un marco normativo coherente y bien comprendido para guiar a todos los actores del sector;
- b) Introducir una *Ley Nacional del Agua* que establezca el marco legal para la implementación de la política hídrica;
- c) Aceptar el principio del agua como un bien económico mediante la fijación de precios para los recursos hídricos, así como para los servicios, para reflejar el valor de su escasez y para asegurar que se use de manera eficiente y se destine para usos de alto valor;
- d) Adoptar la cuenca como la unidad de planificación y de gestión de los recursos hídricos y de la tierra, crear Organizaciones de Cuenca en lugar de departamentos territoriales o administrativos, y tratar las aguas subterráneas y superficiales como parte del mismo sistema;
- e) Crear derechos de agua, preferiblemente negociables, mediante la instauración de un sistema para registrar los usuarios del agua y emitir permisos de extracción de agua; y

¹²⁰⁷ *Ibidem.*, p. 24.

¹²⁰⁸ Las medidas que comprende el “Paquete de la GIRH” y que se especifican a continuación han sido extraídas de la siguiente publicación: SHAH, T.: “Aumentando la seguridad hídrica: la clave para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *op. cit.*, pp. 24-25.

- f) Aceptar una gestión participativa de recursos hídricos que incluya específicamente a las mujeres, para que el agua se convierta en “asunto de todos”.

En el *Informe de ONU-Agua* realizado en 2012 sobre el estado de la aplicación de la GIRH¹²⁰⁹ en un total de 134 países, el 33 % se encontraba en la fase de desarrollo de medidas políticas, legislativas y de planificación, un 13 % habían finalizado la fase de desarrollo sin dar comienzo a la fase de puesta en práctica, y el 50 % estaban en la fase de implementación de la GIRH en sus diferentes grados (comenzada, avanzada, finalizada).¹²¹⁰

La principal lección aprendida en estos años se traduce en asimilar que la implementación de la GIRH debe ser gradual, acorde con las circunstancias particulares de cada país, en especial de su grado de desarrollo económico y social, toda vez que las necesidades y las capacidades son diferentes en función de la etapa de evolución de la economía hídrica nacional en que se encuentren.

Así, en las economías débiles, donde no existe una infraestructura e instituciones hídricas formales, la GIRH debe dar prioridad precisamente a la creación de infraestructura hídrica, al desarrollo de capacidades locales y a sentar las bases para una planificación a nivel de cuenca. A su vez, en las economías emergentes, que cuentan con una infraestructura hídrica básica y con instituciones tanto en el sector público como en el privado, la GIRH debe dirigir el esfuerzo principal a conseguir la viabilidad económica y financiera, a la transformación de las instituciones hídricas locales tradicionales en formales, y a la dotación de un marco jurídico y normativo hídrico básico que tenga en cuenta tanto la cantidad como la calidad del agua. En el caso de los países de ingresos medios, al estar dotados de la necesaria infraestructura e instituciones hídricas, el proceso de implementación de la GIRH es más fácil, sobre todo si se efectúa de manera gradual en un entorno de proceso participativo. Por último, en los países desarrollados, que cuentan con una gestión integrada de la infraestructura, los servicios y los recursos

¹²⁰⁹ UNEP: *The UN-Water Status Report on The Application of Integrated Approaches to Water Resources Management*, Nairobi, Kenya, 2012, p. 76. Disponible en Internet: <http://www.unwater.org/fileadmin/user_upload/unwater_new/docs/UNW_status_report_Rio2012.pdf> (última consulta: 26/04/2017).

¹²¹⁰ Para una mayor concreción de la implementación de la GIRH en determinadas regiones, *Vid. UNECE/OECD: Integrated Water Resources Management in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. European Union Water Initiative National Policy Dialogues progress report 2013*, Geneva, 2014. En lo que se refiere a América Latina, su situación específica será tratada en el Capítulo Sexto.

hídricos, la GIRH constituye una herramienta sumamente útil para mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos hídricos, la calidad del agua y la protección del medio ambiente en un marco de desarrollo sostenible.

Como conclusión respecto a la adopción de la GIRH por la comunidad internacional, es de significar la utilización de instrumentos de carácter exclusivamente político (*soft law*) donde los Estados se comprometen con la GIRH, y el impulso dado a la misma por parte de las Organizaciones anteriormente mencionadas mediante la elaboración de diversos documentos que han permitido un conocimiento más preciso de la GIRH y facilitado su puesta en práctica. Dichos documentos suponen un cierto componente de homogeneización, ello resulta evidente, pero sin un soporte normativo basado en el establecimiento de obligaciones la GIRH no tendrá asegurada su éxito, en especial en los países menos desarrollados.

CAPÍTULO SEXTO: IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

Una vez analizado el concepto de la GIRH, corresponde examinar a continuación cómo se está efectuando su implementación en la región latinoamericana. Para facilitar su comprensión, se procederá en primer lugar a detallar la realidad de las políticas hídricas en cada uno de los países de la región para, a continuación, detallar dicha implementación desde distintas perspectivas. Finalmente, se analizarán los desafíos actuales de los recursos hídricos en el espacio latinoamericano, proponiendo soluciones al respecto.

1. POLÍTICAS HÍDRICAS EN AMÉRICA LATINA

Los Gobiernos son conscientes de la caracterización del agua como un bien finito y escaso y, por tanto, vulnerable, cuya gestión se centra en la contención de la demanda hídrica a través de una serie de actuaciones dirigidas a lograr la eficacia y la eficiencia en la asignación, distribución y administración de los recursos hídricos. Dicho conjunto de actuaciones constituye las concretas políticas de aguas que desarrollan los Gobiernos, por lo que se dedicará este epígrafe a describir la situación actual de las mismas en los países latinoamericanos.

No obstante, difícilmente se obtendrían unos resultados altamente positivos con las políticas hídricas si no se enmarcaran en una gobernanza efectiva del agua, por lo que se requiere, con carácter previo, aproximarse al concepto de la gobernanza del agua.

1.1. La gobernanza del agua

1.1.1. DIFERENCIAS ENTRE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Dada la confusión existente entre las locuciones “governabilidad” y “governanza”, resulta conveniente precisar, en primer lugar, las diferencias existentes entre ellas, aunque ambas no son excluyentes, sino complementarias.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término “governabilidad” se refiere exclusivamente a la “cualidad de governable”; mientras que “governanza” es el “arte o manera de governar que se propone como objetivo el logro de

un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.¹²¹¹

El término “governabilidad” aparece en el *Informe Trilateral de 1975*,¹²¹² donde se hace mención a que los problemas de gobernabilidad en Europa Occidental, Japón y Estados Unidos procedían de la brecha creciente entre las demandas sociales en expansión efectuadas a los Gobiernos democráticos y la falta de capacidad de los mismos para atenderlas consecuencia de una escasez de recursos financieros, de atrofia de su autoridad y de los marcos institucionales, y de la ausencia de las capacidades exigidas para estos nuevos tipos de acción colectiva.¹²¹³ En la misma línea iniciada por dicho Informe, BOBBIO sostiene que la ingovernabilidad aparece como consecuencia de la desproporción existente entre las demandas que provienen cada vez en mayor número de la sociedad y la capacidad que tiene un sistema político para responder a las mismas.¹²¹⁴

De las múltiples definiciones de gobernabilidad existentes, prácticamente una por cada uno de los autores que la tratan,¹²¹⁵ es de reseñar la efectuada por CAMOU, para quien la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”.¹²¹⁶ Esta definición, caracterizada por su brevedad, es la que permite a ROJAS concretar la gobernabilidad como “el equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para

¹²¹¹ A ello cabe añadir que, en la literatura anglosajona, “governability” se traduce como gobernabilidad, mientras que “governance” unos autores suelen traducirla como gobernabilidad, y otros como gobernanza.

¹²¹² CROZIER, M. M.; HUNTINGTON, S. P. and WATANUKI, J.: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975. Disponible en Internet: <http://trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf> (última consulta: 02/05/2017).

¹²¹³ El Informe, de manera concreta, especifica que “The demands on democratic government grow, while the capacity of democratic government stagnates. This, it would appear, is the central dilemma of the governability of democracy which has manifested itself in Europe, North America, and Japan, in the 1970s”. *Ibidem.*, p. 9.

¹²¹⁴ BOBBIO, N.: “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”, en BOBBIO, N.; PONTARA, G. y VECA, S.: *La crisis de la democracia*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985, p. 11.

¹²¹⁵ Podemos encontrar una amplia variedad de definiciones de gobernabilidad desarrolladas por otros tantos autores en el interior de las siguientes publicaciones: CAMOU, A.: *Governabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral de México, México, D. F., 2013; y ROJAS ORTUSTE, F.: *Governabilidad y Gobernanza. De la teoría a la práctica. Aplicación a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*, Editorial Aneas, Cuauhtémoc (México), 2010.

¹²¹⁶ CAMOU, A.: *Governabilidad y Democracia*, *op. cit.*, p. 22.

responderlas de manera legítima y eficaz, conforme a procesos y procedimientos mutuamente aceptados”.¹²¹⁷

A su vez, el término “gobernanza”, utilizado desde hace siglos por franceses (*gouvernance*) y anglosajones (*governance*) como sinónimo de proceso o acción de gobernar, reaparece tras la crisis de la década de 1970 en un contexto caracterizado por las crisis financieras, los procesos de privatización y la puesta en práctica de reformas de corte liberal que se tradujeron en una apreciable pérdida de capacidad de los Gobiernos para dirigir de manera efectiva la sociedad. Una vez superada dicha crisis, los Estados y sus Gobiernos se encuentran inmersos en un entorno de privatización del sector público, de una mayor autonomía social y complejidad de la sociedad en la que, además, han aparecido nuevos actores en las relaciones internacionales, todo ello influido por el fenómeno de la globalización. Es en este marco en el que los Gobiernos se muestran incapaces de dirigir la sociedad cuando aparece para hacer frente a dichos desafíos la gobernanza como un proceso en el que son precisamente los actores que conforman la sociedad quienes definen la dirección social de la misma.

Es a partir de finales de la década de 1980 cuando se revitaliza la gobernanza con nuevas definiciones procedentes, en especial, de organismos internacionales relacionados con el desarrollo.¹²¹⁸ No obstante, una de las definiciones más completas, además de la

¹²¹⁷ ROJAS ORTUSTE, F.: *Gobernabilidad y Gobernanza. De la teoría a la práctica. Aplicación a los Servicios de Agua Potable y saneamiento, op. cit.*, p. 42.

¹²¹⁸ El Banco Mundial, en su Informe de 1989 “*El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo*”, emplea el término “una mejor gobernanza” para referirse a un mejor proceso de gobernar, en lugar de hablar de un mejor gobierno entendido este como agente o institución (Vid. AGUILAR VILLANUEVA, L. F.: “Democracia, gobernabilidad y gobernanza”, Instituto Nacional Electoral de México, *Colección Conferencias Magistrales. Temas de la Democracia*, N.º 25, Ciudad de México, 2016, p. 65). Posteriormente, en 1992, ofrece la siguiente definición: “Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a county's economic and social resources for development” (Vid. THE WORLD BANK: *Governance and Development*, Washington D. C., 1992, p. 1. Disponible en Internet: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>> (última consulta: 02/05/2017).

ofrecida por la *Comisión sobre la Gobernanza Global* en su *Informe de 1995*,¹²¹⁹ y el PNUD en 1997,¹²²⁰ es la efectuada en 2004 por este último organismo.¹²²¹

“La gobernanza es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de las cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro de y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales. Es el conjunto de reglas, instituciones y prácticas que fijan límites y proporcionan incentivos a los individuos, organizaciones y empresas. La gobernanza, incluyendo sus dimensiones sociales, políticas y económicas, opera en todos los niveles de la empresa humana, ya se trate del hogar, la aldea, la municipalidad, la nación, la región o el globo”.

De lo anteriormente expuesto se deduce que, a pesar de utilizarse en ocasiones de forma indistinta para referirse al ejercicio del gobierno y las competencias que ese ejercicio implica, la gobernabilidad representa la acción gubernamental. Dicha acción debe ser entendida como la capacidad del Gobierno para decidir aquellas cuestiones consideradas fundamentales para mantener el equilibrio en las relaciones sociales y decidir las prioridades de gobierno, así como lograr el respeto de las disposiciones

¹²¹⁹ El *Informe de la Comisión sobre la Gobernanza Global* correspondiente a 1995 define la gobernanza de la siguiente manera: “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest”. *Vid.* THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE: *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1995. Disponible en Internet: <<http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/chap1.htm>> (última consulta: 02/05/2017).

¹²²⁰ “Governance is defined as the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affairs. It is the complex mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences”. *Vid.* UNDP (United Nations Development Programme): *Reconceptualising Governance. Discussion paper 2*, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support, New York, 1997, p.9.

¹²²¹ UNDP: *Governance Indicators: A Users’ Guide*, Bureau for Development Policy Democratic Governance Group, New York, 2004, p. 3. En la versión en lengua española publicada por dicho organismo, de donde se ha tomado la definición expuesta, es de significar que utiliza la expresión “gobernabilidad” en lugar de “gobernanza”, tal y como ocurre en el original en lengua inglesa (governance).

emanadas de las instituciones por parte de todos los actores que conforman la sociedad. Se trata, por tanto, de una relación unidireccional que va del Gobierno a la sociedad.

A su vez, la gobernanza no se identifica con la capacidad para gobernar, sino con las políticas públicas que se ejecutan para organizar la sociedad y satisfacer las cada vez más extensas demandas de la sociedad civil. Es un concepto más amplio que la gobernabilidad que incluye la reciprocidad de las relaciones entre la sociedad civil y la política, y que requiere la participación de todos los integrantes de la sociedad en condiciones de igualdad. Se trata, por tanto, de un proceso de gobierno bidireccional al ejecutarse en dos direcciones: del Gobierno a la sociedad, y de la sociedad al Gobierno.

1.1.2. LA GOBERNANZA DEL AGUA

La actual crisis del agua, entendida como la presión insostenible sobre los recursos hídricos, es consecuencia directa, principalmente, de su creciente demanda y contaminación y de la explosión demográfica. No obstante, la crisis hídrica no se debe tanto a una escasez física de agua como, sobre todo, a la ineficaz e ineficiente gobernanza del agua entendida esta por ROGERS y HALL como “el conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos implementados para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de saneamiento en los diferentes niveles de la sociedad”.¹²²²

La gobernanza del agua, por tanto, existe allí donde las organizaciones estatales encargadas de la gestión de los recursos hídricos establecen una política efectiva en la que participan todos los actores sociales y un marco jurídico apropiado para regular y gestionar el agua, de tal forma que responda a las necesidades económicas, sociales, políticas y medioambientales del Estado.¹²²³ Ello supone contar tanto con la capacidad de diseñar políticas públicas adecuadas orientadas al desarrollo sostenible de los recursos hídricos y socialmente aceptadas, como de su implementación de modo efectivo. Dichas

¹²²² Vid. ROGERS, P. y HALL, A. W.: “Gobernabilidad Efectiva del Agua”, GWP, *TEC. BACKGROUND PAPERS*, N.º 7, Estocolmo, 2006, p. 7.

¹²²³ AGUILAR ROJAS, G. e IZA, A. (Eds.): “Gobernanza del agua en Mesoamérica: Dimensión Ambiental”, UICN, *Serie de Política y Derecho Ambiental N° 63*, Gland (Suiza), 2009, p. xi

capacidades se basan en la búsqueda de consensos, la construcción de sistemas de gestión coordinados y coherentes, y la administración eficaz y eficiente del sistema.¹²²⁴

Asimismo, son de destacar las distintas dimensiones que posee la gobernanza del agua: *social*, relativa al uso equitativo de los recursos hídricos; *económica*, referida a su uso eficiente y al papel del agua en el crecimiento económico; *política*, concerniente a la igualdad democrática de oportunidades de los actores relacionados con el agua y los ciudadanos; y *medioambiental*, alusiva al uso sostenible de los recursos hídricos y la integridad de los ecosistemas.¹²²⁵ Estas cuatro dimensiones se basan, a su vez, en sistemas de gobernanza establecidos en tres niveles diferentes: el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

A partir del *II Foro Mundial del Agua de La Haya*, celebrado en el 2000, la gobernanza ligada a la GIRH ha sido tema de debate, reflejándose así en dicho Foro en su *Declaración Ministerial de La Haya sobre la Seguridad Hídrica en el Siglo XXI*, donde se acordó que uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los países para lograr la seguridad hídrica consistía en la “gobernanza sabia del agua”,¹²²⁶ diseñando una serie de acciones basadas en la GIRH para hacer frente a dichos desafíos.¹²²⁷

¹²²⁴ SOLANES, M. y JOURAVLEV, A.: “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe”, *op. cit.*, p. 8.

¹²²⁵ UNESCO: *The United Nations World Water Development Report 2. Water a shared responsibility*, Paris, 2006, p. 46; y WATER FORUM OF THE AMERICAS: *Hacia una Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Documento Temático de las Américas*, 2011, pp. 16-17 (disponible en Internet: <<http://www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm/past%20events/D7/6%20WWF-GOBERNANZA%20Final.pdf>>; última consulta: 07/05/2017).

¹²²⁶ La *Declaración Ministerial de La Haya* fija como uno de los desafíos principales para lograr la seguridad hídrica: “Governing water wisely: to ensure good governance, so that the involvement of the public and the interests of all stakeholders are included in the management of water resources”. *Vid. Declaración Ministerial de La Haya sobre la Seguridad Hídrica en el Siglo XXI*. Texto de la Declaración disponible en Internet: <http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/world_water_forum_2/The_Hague_Declaration.pdf> (última consulta: 03/05/2017).

¹²²⁷ Entre las acciones definidas para hacer frente a los desafíos son de mencionar las siguientes referidas directamente a la GIRH: “5. The actions advocated here are based on water resources management, that includes the planning and management of water resources, both conventional and non-conventional, and land. This takes account of social, economic and environmental factors and integrates surface water, groundwater and the ecosystems through which they flow. It recognises the importance of water quality issues. In this, special attention should be paid to the poor, to the role, skills and needs of women and to vulnerable areas such as small island states, landlocked countries and desertified areas. 6. Integrated water resources management depends on collaboration and partnerships at all levels, from individual citizens to international organisations, based on a political commitment to, and wider societal awareness of, the need for water security and the sustainable management of water resources. To achieve integrated water resources management, there is a need for coherent national and, where appropriate, regional and international policies to overcome fragmentation, and for transparent and accountable institutions at all levels”. *Ibidem*.

Posteriormente, en los siguientes Foros se fue refinando el concepto de gobernanza, como en el *IV Foro Mundial*, celebrado en México en 2006, donde se acordó que la gobernanza debería incluir la acción coordinada a diferentes niveles, la transparencia y la participación pública de todos los sectores, incluyendo a las mujeres y los niños.¹²²⁸ Es de significar el papel desempeñado en este tema por la OCDE, que lideró el grupo temático de “Buena Gobernanza” hasta el *VI Foro Mundial del Agua*,¹²²⁹ celebrado en Marsella en 2012, así como la *Iniciativa de Gobernanza del Agua de la OCDE*¹²³⁰ (WGI, por sus siglas en inglés), activada en 2013, a lo que cabe añadir la aprobación en 2015 de los doce *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*, que recibieron el apoyo del *VII Foro Mundial del Agua* celebrado en Daegu, Corea del Sur, en 2015.¹²³¹

Conforme establece la OCDE, los *Principios de Gobernanza del Agua* se han desarrollado bajo la premisa de que no existe una única solución universal para los desafíos del agua, sino más bien un conjunto de opciones basadas en la diversidad de los sistemas jurídicos, administrativos y organizativos por los que se rigen los países, tanto en sus relaciones internacionales con otros Estados como interiores.¹²³² Estos principios consideran la gobernanza del agua como un medio para alcanzar un fin, y no un fin en sí mismo, a la par que reconocen que las políticas hídricas deben adaptarse a los diferentes recursos hídricos disponibles y a las particularidades territoriales y, por tanto, las respuestas de la gobernanza deben acomodarse a las circunstancias cambiantes.¹²³³

¹²²⁸ Principios 3 y 7.b. de la *Declaración Ministerial*. Vid. WWC (World Water Council): *Mexico 2006 4th World Water Forum. Final Report*, México, D. F., 2006, pp. 219-220. Disponible en Internet: <http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/world_water_forum_4/Final_Report_4th_Forum.pdf> (última consulta: 03/05/2017).

¹²²⁹ OCDE: *Principios de gobernanza del agua de la OCDE*, 2015, p.5. Disponible en Internet: <<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>> (última consulta: 03/05/2017).

¹²³⁰ La *Iniciativa de Gobernanza del Agua de la OCDE* (WGI) se creó el 27 y 28 de marzo del 2013 como una plataforma multi-actores con más de 100 delegados de los sectores público, privado, y sin fines de lucro que se reúne cada seis meses en un Foro de Políticas. Desde entonces, la WGI ha dedicado importantes esfuerzos para asegurar la continuidad y acción colectiva a fin de elevar las respuestas de gobernanza a los desafíos del agua. *Ibidem*.

¹²³¹ *Ibidem*, p. 5.

¹²³² *Ibidem*, p. 5.

¹²³³ Dichos principios son los siguientes: “1) Asignar y distinguir claramente los roles y responsabilidades para el diseño de políticas del agua, la implementación de políticas, la gestión operativa y la regulación, e impulsar la coordinación entre las autoridades competentes. 2) Gestionar el agua a la(s) escala(s) apropiada(s) dentro del sistema integrado de gobernanza por cuenta para así poder reflejar las condiciones locales, e impulsar la coordinación entre las diferentes escalas. 3) Fomentar la coherencia de políticas a través de la coordinación transversal eficaz, especialmente entre políticas de agua y medio ambiente, salud, energía, agricultura, industria, y planificación y

Una buena gobernanza en la GIRH es aquella donde la Autoridad reduce su protagonismo a favor de otros actores en aquellos ámbitos donde estos son más eficientes, aunque sin renunciar a un liderazgo que permita establecer reglas claras y precisas que faciliten la participación de otros actores y sectores en la gestión del agua, y donde las decisiones respecto a las políticas hídricas se establezcan por consenso de todos los actores que intervienen en dicha gestión del agua.¹²³⁴ Para conseguirlo, se necesita, además de la necesaria institucionalización y del reconocimiento de los específicos contextos socioculturales de cada país, la participación activa de todos los actores en las decisiones.

Igualmente, una gobernanza efectiva supone la implicación en la misma, además del Gobierno nacional o federal, en función de la modalidad de organización política de cada país, de los Gobiernos infraestatales y locales que, con mayores o menores competencias sobre los recursos hídricos, suelen detentar mayores competencias en ámbitos como la ordenación territorial y la protección medioambiental, a lo que cabe añadir las aportaciones de otros sectores como los de la agricultura, la energía, la economía, etc., que condicionan directa o indirectamente la política hídrica.¹²³⁵

Son numerosas las ocasiones en que se confunden y utilizan indistintamente los conceptos de gobernanza del agua y GIRH, por lo que es importante establecer las

ordenación del territorio. 4) Adaptar el nivel de capacidad de las autoridades responsables a la complejidad de los desafíos del agua que deben afrontar, y a la serie de competencias necesarias para llevar a cabo sus funciones. 5) Producir, actualizar, y compartir de manera oportuna datos e información consistentes, comparables y relevantes relativos al tema del agua, y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las políticas del agua. 6) Asegurar que los marcos de gobernanza ayuden a movilizar las finanzas del agua y a asignar los recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna. 7) Asegurar que los marcos regulatorios sólidos de gestión del agua sean implementados y aplicados de manera eficaz en pos del interés público. 8) Promover la adopción e implementación de prácticas de gobernanza del agua innovadoras entre las autoridades competentes, los órdenes de gobierno y los actores relevantes. 9) Incorporar prácticas de integridad y transparencia en todas las políticas del agua, instituciones del agua y marcos de gobernanza del agua para una mayor rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones. 10) Promover el involucramiento de las partes interesadas para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de políticas del agua. 11) Fomentar marcos de gobernanza del agua que ayuden a gestionar los arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones. 12) Promover el monitoreo y evaluación habitual de las políticas de agua y de la gobernanza del agua cuando proceda, compartir los resultados con el público y realizar ajustes cuando sea necesario". *Ibidem.*, pp. 9-12.

¹²³⁴ WATER FORUM OF THE AMERICAS: *Hacia una Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Documento Temático de las Américas*, 2011, p. 15. Documento en línea: <<http://www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm/Past%20Events/D7/6%20WWF-GOBERNANZA%20Final.pdf>> (última consulta: 07/05/2017).

¹²³⁵ *Ibidem.*, p. 16.

diferencias existentes entre ambos. Así, la gobernanza del agua¹²³⁶ tiene que ver con los procesos e instituciones que afectan a las decisiones relativas a los recursos hídricos, sin que le afecten los aspectos técnicos ni los resultados; es decir, tiene que ver con las decisiones de qué hacer con el agua. Por contra, la GIRH está relacionada con el cómo emplear los recursos hídricos en un determinado entorno, es decir, con la optimización en la gestión de la asignación y distribución de los recursos hídricos entre los distintos usos y usuarios y de su necesaria protección, con la utilización de las infraestructuras hídricas, y con la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua y saneamiento. La GIRH, por tanto, constituye el objetivo final de la gobernanza del agua.

Además de tener en cuenta la aplicación de políticas hídricas desde un enfoque integrado, la gobernanza del agua debe tener en consideración las peculiaridades de cada país, como en el caso de América Latina, donde adquieren una particular importancia la diversidad cultural y el valor simbólico que las comunidades indígenas atribuyen al agua y la gestión comunitaria que efectúan de la misma, en especial en México, Centroamérica, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú.

¹²³⁶ Para un análisis en detalle de la gobernanza del agua, Vid. AGUILAR, G., e IZA. A.: “Gobernanza de Aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales”, UICN, *Serie de Política y Derecho Ambiental*, N.º 58, 2006; ALLAN, A. and WOUTERS, P. (2004): What role for water law in the emerging “good governance” debate?, *Journal of Water Law*, Vol. 15, N.º 3-4, 2004, pp. 85-88; COLOM DE MORÁN, E. y BALLESTERO, M.: *Gobernabilidad Eficaz del Agua: Acciones Conjuntas en Centro América*, GWP, Comité Asesor Técnico para América Central, Guatemala, 2003; DOUROJEANNI, A. y JOURAVLEV, A.: “Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 35, Santiago de Chile, 2001; MURILLO LICEA, D. (Coord.): *La gobernanza del agua: un desafío actual. Hacia una mirada crítica del concepto y de su aplicación*, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), Jiutepec, Morelos, México, 2012; PAHL-WOSTL, C.: “Water governance in times of change, Environmental”, *Science & Policy*, N.º 13, 2010, pp. 567-570; PEÑA, H. y SOLANES, M.: *Gobernabilidad Efectiva del Agua. Acción a través de Asociaciones en Sudamérica*, CEPAL, Proyecto GWP SAMTAC, Santiago de Chile, 2003; RHODES, R.: *Understanding Governance: policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997; ROGERS, P.: *Water Governance in Latin America and the Caribbean*, THE WORLD BANK, Washington D. C., 2002; ROGERS, P. y HALL, A. W.: “Gobernabilidad Efectiva del Agua”, GWP, *TAC. BACKGROUND PAPERS*, N.º 7, Estocolmo, 2003; SOLANES, M.: *Gobernanza y finanzas para la sostenibilidad del agua en América del Sur*, CAF, 2015; SOLANES, M. y JOURAVLEV, A.: “Water governance for development and sustainability”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 111, Santiago, 2006; TAMAMES, R. y AURIN, R.: *Gobernanza y gestión del agua: Modelos público y privado*, PROFIT Editorial, Barcelona, 2015; y TROPP, H.: “Water governance: trends and needs for new capacity development”, *Water Policy*, N.º 9, 2007, pp. 19-30.

1.1.3. ESTRUCTURAS REGIONALES PARA LA GOBERNANZA DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA

La principal estructura regional relacionada con la gobernanza del agua es la Conferencia de Directores Generales Iberoamericanos del Agua (CODIA).¹²³⁷ Se trata de la principal plataforma de diálogo político y colaboración técnica en materia de recursos hídricos de 22 países iberoamericanos creada como respuesta al mandato del *I Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente* celebrado en 2001 y en la que participan los principales responsables de la gestión del agua en la región, teniendo por misión impulsar la cooperación en el ámbito de los recursos hídricos para favorecer el desarrollo sostenible y el bienestar social desde el respeto de la soberanía de los pueblos sobre sus recursos.¹²³⁸ Sus funciones más importantes son las de actuar como instrumento técnico de apoyo al Foro y examinar e instrumentar modalidades de cooperación en el área de los recursos hídricos.

La CODIA cuenta con el *Programa Iberoamericano del Agua* como principal instrumento de cooperación que permite articular las actividades impulsadas por la misma y elevar sus propuestas al *Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente* para su posterior reenvío a la *Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno*.¹²³⁹

A su vez, la Organización de los Estados Americanos (OEA) dispone de un Departamento de Desarrollo Sostenible, una de cuyas Secciones se dedica en exclusiva a la GIRH con el objetivo de apoyar a los Estados Miembros en sus esfuerzos para mejorar la gestión, conservación y uso sostenible de las aguas de superficie y subterráneas con la promoción de crecimiento social y económico en estas regiones. Las acciones específicas de la Sección incluyen la promoción de la gestión del agua; la ayuda en el desarrollo de políticas, leyes y regulaciones de la GIRH; la construcción de capacidades en instituciones regionales, nacionales y locales; y el apoyo del intercambio de información a través de redes especializadas en recursos hídricos.¹²⁴⁰ Además, en asociación con

¹²³⁷ Conferencia de Directores Generales Iberoamericanos del Agua (CODIA). Página Web: <<http://codia.info/>> (última consulta: 20/05/2017).

¹²³⁸ Vid. CODIA: *Plan Estratégico de la Conferencia de Directores Generales Iberoamericanos del Agua (CODIA)*, 2014, p. 4. Disponible en Internet: <http://codia.info/images/quienes_somos/VERSION_CONSOLIDADA_PLAN ESTRATEGICO.pdf> (última consulta: 20/05/2017).

¹²³⁹ *Ibidem.*, p. 5.

¹²⁴⁰ Vid. OAS. Página Web: <<http://www.oas.org/es/sedi/dsd/GIRH/mission-framework.asp>> (última consulta: 20/05/2017).

instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la Sección de GIRH actúa como una agencia ejecutiva regional para diversos proyectos de la gestión de recursos hídricos realizados en cursos de agua transfronterizos del continente americano.¹²⁴¹

En lo que respecta a los países centroamericanos, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA),¹²⁴² trata aspectos políticos, sociales, económicos y medioambientales, lo que incluye la formulación de una serie de instrumentos que orientan la GIRH a nivel regional. En el año 2009 se acordó llevar a cabo un proceso de revisión y vinculación de los instrumentos regionales de gestión de agua, estableciéndose la relación jerárquica y temporal de los instrumentos para la GIRH: La *Estrategia Centroamericana de Gestión Integrada del Recurso Hídrico*,¹²⁴³ que establece los Objetivos y las Líneas de Acción estratégicas para la implementación de una política regional durante un período de diez años; y el *Plan Centroamericano para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico*,¹²⁴⁴ que actualiza y sustituye al anterior *Plan de Acción para el Manejo Integrado del Agua en el Istmo Centroamericano*, de 1999, estableciendo las acciones operativas, de coordinación y organización para el período 2010-2012. A estos instrumentos deberían seguir los correspondientes *Planes Nacionales de GIRH*. El último instrumento aprobado es la *Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020*,¹²⁴⁵ que dedica una Línea Estratégica de manera específica a la GIRH.

¹²⁴¹ *Ibidem*.

¹²⁴² El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), constituido el 13 de diciembre de 1991 mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), o *Protocolo de Tegucigalpa*, es el marco institucional de la integración de la región centroamericana. Fue creado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirieron Belice y República Dominicana como Miembros Plenos. Actualmente, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos, Ecuador, México, Perú y Uruguay son Observadores Regionales, mientras que Alemania, Australia, China (Taiwán), Corea del Sur, España, Francia, Italia, Japón, Marruecos, Nueva Zelanda, Qatar, Turquía, Reino Unido, la Unión Europea y la Santa Sede son Observadores Extrarregionales. Tiene su sede en El Salvador. Vid. SICA: <https://www.sica.int/sica/sica_breve.aspx> (última consulta: 20/05/2017).

¹²⁴³ Vid. SICA: *Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico*, Grupo Interagencial del Agua, 2009. Disponible en Internet: <<http://www2.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/LI/MON-088056.pdf>> (última consulta: 20/05/2017).

¹²⁴⁴ Vid. SICA: *Plan Centroamericano para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico 2010-2012*, Grupo Interagencial del Agua, 2009. Disponible en Internet: <http://coin.fao.org/coin-static/cms/media/6/12863222401320/fao_sica_pacagirh.pdf> (última consulta: 20/05/2017).

¹²⁴⁵ Vid. SICA: *Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020*, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, 2014. Disponible en Internet: <<http://crgcentroamerica.org/wp-content/uploads/2016/10/Estrategia-Regional-Ambiental-Marco-ERAM-2015-2020-1.pdf>> (última consulta: 20/05/2017).

A su vez, la Comunidad Andina (CAN)¹²⁴⁶ aprobó en 2010 la *Agenda Estratégica de la Comunidad Andina*, donde contempla en el apartado referido al medio ambiente un programa/proyecto de puesta en marcha de iniciativas para la gestión de recursos hídricos.¹²⁴⁷ Asimismo, en el ámbito específico de los recursos hídricos, los países miembros de la CAN adoptaron en 2011 la *Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*,¹²⁴⁸ que fue incorporada a la *Agenda Ambiental Andina 2012-2016*¹²⁴⁹ y presentada a las instancias del *Sistema Andino de Integración*. Dicha Estrategia se enmarca en el enfoque de integración de los países de la CAN en lo referente al Eje de Recursos Hídricos de la *Agenda Ambiental Andina*, como instrumento de apoyo a los Países Miembros en el desarrollo, consolidación e implementación de la GIRH para lograr el uso sostenible y la protección de su excepcional riqueza hídrica, entendiendo el agua como un recurso de carácter vital y estratégico para la integración.¹²⁵⁰ Para la implementación de la Estrategia se ha elaborado un *Plan de Acción* que define metas, acciones e indicadores que facilitarían los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación del mismo.¹²⁵¹

En el ámbito de la cooperación latinoamericana con la Unión Europea, la Comisión Europea adoptó en 2008 el *Proyecto RALCEA* (Red Latinoamericana de Centros de Conocimiento de Gestión de Recursos Hídricos),¹²⁵² comenzando sus

¹²⁴⁶ La Comunidad Andina (CAN), creada en 1969 mediante el *Acuerdo de Cartagena*, está formada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, formando parte de ella como países asociados Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, además de España como país observador. Tiene como objetivo alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana. Vid. COMUNIDAD ANDINA: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>> (última consulta: 20/05/2017).

¹²⁴⁷ La *Agenda Estratégica de la Comunidad Andina* contempla entre los programas/proyectos del apartado 6 (Medio Ambiente) “Desarrollar las estrategias existentes sobre biodiversidad y prevención y atención de desastres; poner en marcha iniciativas para la gestión de recursos hídricos y definición e implementación de planes de trabajo sobre cambio climático”. Vid. COMUNIDAD ANDINA: *Agenda Estratégica de la Comunidad Andina*, San Isidro, Perú, 2010, p. 22. Disponible en Internet: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201351317308agenda_estrategica.pdf> (última consulta: 20/05/2017).

¹²⁴⁸ La *Estrategia andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos* es un compromiso que han asumido los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú a través de la *Decisión 763*, aprobada el 22 de agosto del 2011 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Vid. COMUNIDAD ANDINA: *Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*, Secretaría general de la Comunidad Andina, San Isidro, Perú, 2011. Disponible en Internet: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201238181959recursos_hidricos.pdf> (última consulta: 20/05/2017).

¹²⁴⁹ La *Agenda Ambiental Andina 2012-2016* fue aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en su VI Reunión Ordinaria, de 10 de abril de 2012.

¹²⁵⁰ *Ibidem.*, p. 11.

¹²⁵¹ *Ibidem.*, p. 20.

¹²⁵² Vid. EUROPEAN COMMISSION. INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT: <<https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/ralceaen>> (última consulta: 20/05/2017).

actividades a mediados de 2010. Su objetivo consiste en la promoción de políticas públicas basadas en el conocimiento científico-técnico en el marco del sector del agua. Para ello prevé fomentar la cooperación Sur-Sur apoyando el establecimiento de una red regional de centros de conocimiento latinoamericanos. El contexto en el que se establece parte de la premisa de que en Latinoamérica hay varias instituciones de conocimiento con un alto nivel de pericia técnica y con una larga experiencia en el sector del agua; sin embargo, estas instituciones a menudo trabajan de manera independiente, aisladas unas de otras y desvinculadas del nivel político.

El *Proyecto RALCEA* pretende mejorar la gobernanza en la gestión del agua a partir de la cooperación a nivel técnico con la intención de repercutir en la adopción de decisiones a nivel político. La Unión Europea ha reconocido la importancia de ayudar a los países de América Latina en el sector del agua a través de alianzas para fortalecer aún más las múltiples partes interesadas en el diálogo político y asistir en el fortalecimiento institucional, de acuerdo con su principal instrumento de diálogo sobre políticas en el sector del agua: la *Iniciativa del Agua de la Unión Europea* (EUWI, por sus siglas en inglés).

Finalmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), también participa en la gestión de los recursos hídricos a través de su Área de Recursos Naturales e Infraestructura mediante la publicación de documentos de investigación y la organización de seminarios, así como de la Red de Cooperación en la Gestión Integral de Recursos Hídricos para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, todo ello con la misión de fomentar la competitividad y el aumento de la productividad para el desarrollo económico y social mediante la gestión sostenible de los recursos naturales, entre otros, el agua, y la prestación de servicios de infraestructura en los países de la región. Para ello, la CEPAL trabaja en el fortalecimiento de la capacidad institucional de los países de la región para formular y aplicar políticas públicas y marcos normativos que permitan aumentar la eficiencia en la gestión sostenible de los recursos naturales y en la prestación de servicios públicos y de infraestructura.¹²⁵³

¹²⁵³ CEPAL: <<http://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/recursos-naturales-e-infraestructura>>

1.2. Políticas hídricas en América Latina

La política del agua, o política hídrica, según el *Glosario Hidrológico Internacional de la UNESCO*, consiste en el “conjunto de actuaciones para la gestión de la cantidad y la calidad del agua basadas en normas, reglamentos, legislación, jurisprudencia, decisiones gubernamentales y aspectos culturales”,¹²⁵⁴ es decir, es aquella diseñada específicamente para asignar, distribuir y administrar los recursos hídricos. Generalmente, la política hídrica se deriva de la política medioambiental de carácter nacional establecida al efecto que, a su vez, implementa los compromisos adquiridos por los países procedentes del Derecho Internacional del Medio Ambiente.

Los temas relativos a los recursos hídricos de un país se expresan en una política de aguas materializada en documentos políticos. Una vez establecida la política sobre el agua, el Gobierno debe determinar las estrategias que permitirán a la política alcanzar las metas propuestas. Tales estrategias pueden consistir en herramientas jurídicas (leyes, reglamentos), económicas (tasas, subsidios) y otros medios como, por ejemplo, la educación en la cultura del agua. Normalmente, de la política y estrategia nacional de recursos hídricos se derivará un plan nacional sobre los mismos, complementado por los respectivos planes de gestión de cuenca.

En el espacio latinoamericano las políticas hídricas existentes se caracterizan por su heterogeneidad, a lo que cabe añadir el reto de hacer efectiva la *Agenda 2030* y los ODS, lo que supone un importante desafío para los países de la región, que tendrán que modificar dichas políticas.¹²⁵⁵ Aunque se trata de una Agenda universal, sus compromisos deben ser adaptados a las prioridades y a la realidad propias de cada caso, lo que comporta una redefinición de las políticas públicas para asegurar que integran de forma adecuada los propósitos establecidos en dicha Agenda, entre los que se incluyen los relacionados con los recursos hídricos. Se exponen a continuación las principales singularidades de estas en cada uno de los países:¹²⁵⁶

¹²⁵⁴ UNESCO: *Glosario Hidrológico Internacional*, op. cit., p. 375.

¹²⁵⁵ Son varios los Gobiernos latinoamericanos que han puesto en marcha a partir de 2016 procesos nacionales de adaptación de los ODS a la realidad del país, como son los casos de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua y la República Dominicana. Vid. ALONSO, J. A. (Dir.): *Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Cyan Proyectos Editoriales, Madrid, 2017, pp. 86-102.

¹²⁵⁶ El análisis de las políticas hídricas de los países latinoamericanos que se realiza a continuación se ha efectuado consultando las páginas Web oficiales de los correspondientes Gobiernos, así como de

a) ARGENTINA:

La visión que contempla el significado de los recursos hídricos para el país e indica la forma de utilizarlos como motor de un desarrollo sostenible figura en el *Acuerdo Federal del Agua*, aprobado por los representantes de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 17 de septiembre de 2003, que contiene los *Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina*,¹²⁵⁷ adoptados con la finalidad de facilitar la integración de los aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y medioambientales del agua en el contexto de la GIRH.

Posteriormente, en 2007, fundamentado en dichos principios, se aprobó el *Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos*¹²⁵⁸ como herramienta básica que permitirá el uso del recurso hídrico con vistas al desarrollo económico y social de la Nación, tanto de las aguas superficiales y subterráneas como de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellas, asegurando su aprovechamiento ambientalmente sostenible en las cuencas hidrográficas correspondientes. Dicho Plan tiene por objeto, entre otros, incentivar, compatibilizar y coordinar la realización de planes hídricos

FAOLEX (<http://www.fao.org/faolex/country-profiles/es/>), SIAGUA (<http://www.siagua.org/>) y las siguientes publicaciones: AGUILAR ROJAS, G.: “Gobernanza del agua en Mesoamérica. Dimensión ambiental”, *op. cit.*; AGUILAR ROJAS, G. e IZA, A. (Eds): “Gobernanza de Aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales”, *op. cit.*; “Derecho Ambiental en Centroamérica”, *op. cit.*; BALLESTERO, M. *et al.*: “Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 90, Santiago de Chile, 2005; HANTKE-DOMAS, L.: *Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina*, *op. cit.*; INDIJ, D. y HANTKE-DOMAS, M.: *Mapeo sobre Integridad del Agua en América Latina*, Cap-Net/PNUD, 2013; IZA, A. y ROVERE, M. B.: “Gobernanza del agua en América del Sur: Dimensión ambiental”, *op. cit.*; JIMÉNEZ CISNEROS, B. y GALIZIA TUNDISI, J.: *Diagnóstico del agua en las Américas*, FCCYT (Foro Consultivo Científico y Tecnológico), México, 2012; MAHLKNECHT, E. y PASTÉN ZAPATA, E. (Coords.): *Diagnóstico de los Recursos Hídricos en América Latina*, PEARSON EDUCACIÓN, México, 2013; MORA ALISEDA, J. (Dir.): *Gestión de recursos hídricos en España e Iberoamérica*, *op. cit.*; ORELLANA HALKYER, R. (Coord.): *Conflictos y acuerdos sobre aguas transfronterizas. Marcos jurídicos y prácticas regulatorias internacionales*, *op. cit.*; y SOLANES, M. y JOURAVLEV, A.: “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe”, *op. cit.*

¹²⁵⁷ GOBIERNO DE ARGENTINA. SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS. CONSEJO HÍDRICO FEDERAL: *Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina*, 8 de agosto de 2003. Texto disponible en Internet: <<http://www.cohife.org/s60/principios-rectores-de-politica-hidrica>> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁵⁸ GOBIERNO DE ARGENTINA. SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS. CONSEJO HÍDRICO FEDERAL. *Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos*, versión 16 de mayo de 2007. Texto disponible en Internet <<http://www.icaa.gov.ar/Documentos/Ingenieria/conclusiones%20Plan%20Nacional%20rrhh.pdf>> (última consulta: 10/05/2017).

provinciales, regionales, sectoriales y por cuencas, toda vez que son las Provincias quienes ostentan las competencias sobre los mismos.

Por último, en abril de 2016 se aprobó el *Plan Nacional del Agua*,¹²⁵⁹ con la misión de proveer de agua potable y saneamiento a todos los habitantes del país, proteger a la población frente a las inundaciones y las sequías, promover el desarrollo productivo teniendo como base el riego, y ejecutar proyectos de aprovechamiento y preservación de recursos hídricos. Igualmente, es de significar la aprobación en febrero de ese mismo año del *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento*.¹²⁶⁰

b) BOLIVIA:

La gestión de los recursos hídricos en Bolivia se enmarca en las políticas establecidas a partir del *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011*,¹²⁶¹ que establece la cuenca como unidad básica de planificación y de GIRH, y el *Plan Estratégico del Viceministerio de Cuencas y Recursos Hídricos 2006-2011*,¹²⁶² que prioriza el desarrollo de nuevas prácticas de gestión y manejo de cuencas a partir de la GIRH en cuencas, la protección de la calidad del agua y la gestión de cuencas transfronterizas. Asimismo, el *Plan Nacional de Desarrollo* establece la implementación del *Programa Nacional de*

¹²⁵⁹ GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA: *Plan Nacional del Agua*, 2ª versión, junio de 2017. Texto disponible en Internet: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_agua_.pdf> (última consulta: 22/09/2017).

¹²⁶⁰ GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA: *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento*. Texto disponible en Internet: <https://www.mininterior.gov.ar/plan/docs/PNS_1-3-2017.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁶¹ El *Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos 2006 – 2011"* fue aprobado por Decreto Supremo N.º 29272, de 12 de septiembre de 2007 (Gaceta Oficial N.º 103, del 21 de septiembre de 2007). Tratándose de un documento dinámico, en la actualidad se encuentra vigente el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2016-2020*. Vid. GOBIERNO DE BOLIVIA. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2016-2020*. Texto disponible en Internet: <<http://www.planificacion.gob.bo/pdes/>> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁶² En la actualidad se encuentra vigente el *Plan Estratégico e Institucional 2014-2018 del Ministerio de Medio Ambiente y Agua*. Vid. GOBIERNO DE BOLIVIA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA: *Plan Estratégico e Institucional 2014-2018*. texto disponible en Internet: <http://www.mmaya.gob.bo/uploads/planificacion/PEI_2014_2018_MMAYA_Version_Oficial.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

Cuencas,¹²⁶³ que forma parte del *Plan Nacional de Cuencas*,¹²⁶⁴ para promover y fomentar el desarrollo sostenible contemplando la cuenca como unidad de gestión del agua y el medio ambiente, basada en las culturas locales.

El *Plan Nacional de Cuencas*, cuyo referente son las políticas y prioridades relativas a los recursos hídricos y el desarrollo sostenible establecidas en el *Plan Nacional de Desarrollo* y en el *Plan Estratégico*, sirve como *Programa y Plan de Acción* para la generación de proyectos e iniciativas locales de gestión integrada del agua en cuencas. Del *Plan Nacional de Cuencas* derivan los *Planes Directores de Cuenca* como instrumentos orientadores y de planificación para el desarrollo de la GIRH y el manejo integral de cuencas.

Por último, en el ámbito sectorial se han establecido los siguientes planes: el *Plan Nacional de Desarrollo del Riego*,¹²⁶⁵ el *Plan Nacional de Saneamiento Básico*,¹²⁶⁶ la *Política Nacional de la Calidad del Agua para Consumo Humano*,¹²⁶⁷ y la *Política Nacional de Uso Eficiente del Agua Potable*.¹²⁶⁸

¹²⁶³ En la actualidad se encuentra vigente el *Programa Plurianual de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y Manejo Integral de Cuencas 2013-2017*. Vid. GOBIERNO DE BOLIVIA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA: *Programa Plurianual de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y Manejo Integral de Cuencas 2013-2017*. Texto disponible en Internet: <<http://www.bivica.org/upload/programa-plurinacional-cuencas.pdf>> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁶⁴ El *Plan Nacional de Cuencas* fue implementado en su primera fase por el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego en el periodo 2006 al 2012, encontrándose en ejecución la segunda fase del mismo. Vid. GOBIERNO DE BOLIVIA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA: *Plan Nacional de Cuencas. Marco Conceptual y Estratégico*, 2007. Texto disponible en Internet: <http://www.cuencasbolivia.org/files/pnc_modificado.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁶⁵ GOBIERNO DE BOLIVIA. MINISTERIO DEL AGUA: *Plan Nacional de Desarrollo del Riego "para Vivir Bien"*, agosto de 2007. Texto disponible en Internet: <http://www.preventionweb.net/files/30230_plannacionalderiegobolivia.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁶⁶ GOBIERNO DE BOLIVIA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA: *Plan Nacional de Saneamiento Básico*. Texto disponible en Internet: <<http://www.bivica.org/upload/plan-saneamiento-basico.pdf>> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁶⁷ GOBIERNO DE BOLIVIA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA: *Actualización de la Política Nacional del Agua para Consumo Humano*. Texto disponible en Internet: <http://www.anesapa.org/wp-content/uploads/2015/09/PNCA_Consumo_Humano-ULTIMA-VERSION.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁶⁸ GOBIERNO DE BOLIVIA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA: La actualización correspondiente a 2015 de la *Política Nacional de Uso Eficiente del Agua Potable* se encuentra disponible en Internet: <<http://www.anesapa.org/wp-content/uploads/2015/01/PNUEAPyCCVB-ULTIMA-VERSION.pdf>> (última consulta: 10/05/2017).

c) BRASIL:

La *Ley de Aguas de 1997*,¹²⁶⁹ a partir de la cual cada Estado ha promulgado su propia Ley de Aguas, instituye la *Política Nacional de Recursos Hídricos* y define la estructura jurídico-administrativa del *Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos*. Entre sus aspectos innovadores destacan la implementación de la GIRH de forma descentralizada y participativa que proporcione el uso múltiple de las aguas, y la adopción de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión. Dicha Ley contiene los principios o fundamentos básicos en la gestión de los recursos hídricos, los objetivos y directrices generales de acción de la *Política Nacional de Recursos Hídricos*, y los instrumentos de gestión, entre los que destacan los *Planes de Recursos Hídricos*, formulados en tres niveles: para el País (*Plan Nacional de Recursos Hídricos*),¹²⁷⁰ para los Estados de la Federación (*Planes de los Estados*), y para las cuencas hidrográficas (*Planes de Cuenca*).

Los *Planes de Recursos Hídricos* son planes directores que tienen por objeto fundamentar y orientar la puesta en práctica de la política y gestión de los recursos hídricos, contemplando perspectivas a largo plazo con un horizonte de planificación compatible con el periodo de implantación de sus programas y proyectos.

d) CHILE:

La *Política Nacional para los Recursos Hídricos*,¹²⁷¹ adoptada en 2015, deroga a la anterior de 1999, consistiendo su principal Objetivo en garantizar a las generaciones actuales y futuras la disponibilidad y acceso al agua en estándares de calidad y cantidad adecuados mediante el uso racional y sostenible de los recursos hídricos, privilegiando en primer lugar el consumo humano. Establece dos Objetivos Específicos, relativos al diseño e implementación de programas y acciones que permitan mitigar los efectos de la sequía que afecta recurrentemente a gran parte del territorio nacional y proponer alternativas de reordenamiento institucional y modificaciones al ordenamiento jurídico en aras a lograr

¹²⁶⁹ *Lei n.º 9.433* (Lei de Gestão de Recursos Hídricos; Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei das Águas), de 8 de Janeiro de 1997 (Diário Oficial da União, 9/1/1997).

¹²⁷⁰ El *Plan Nacional de Recursos Hídricos* fue aprobado por Resolución N° 58 del Conselho Nacional de Recursos Hídricos, de 30 de enero de 2006. Texto de la Resolución disponible en Internet: <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/resolucoes/cnrh/58_2006_aprova_PNRH.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁷¹ GOBIERNO DE CHILE. MINISTERIO DEL INTERIOR: *Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015*, enero 2015. Texto disponible en Internet: <http://www.interior.gob.cl/media/2015/04/recursos_hidricos.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

una mejor gestión de los recursos hídricos. Igualmente, establece las Directrices para alcanzar dichos Objetivos y determina los instrumentos necesarios para la implementación de dicha Política, entre otros, los *Planes Nacionales de Cuenca*, al igual que regionales e inferiores.

Por otra parte, el país se ha dotado de una *Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025*¹²⁷² donde se identifican los aspectos prioritarios y se fijan los desafíos importantes a los que habrá que enfrentarse a medida que aumenta la competencia por el agua, crecen las interdependencias entre los usuarios y los conflictos asociados, y se intensifican las presiones medioambientales, fijando cinco Ejes sobre los que se enmarcará la actuaciones públicas para conciliar los distintos intereses y usos, la elaboración de políticas y la generación de reformas: *i)* gestión eficiente y sostenible; *ii)* mejorar la institucionalidad; *iii)* enfrentar la escasez; *iv)* equidad social; y *v)* ciudadanía informada.

e) COLOMBIA:

El *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*¹²⁷³ incorpora por primera vez en el artículo 6 la adopción de la GIRH, siendo este documento el origen del que surge la publicación en 2010 de la *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*,¹²⁷⁴ con un horizonte de doce años (hasta el 2022), en la que se establecen ocho Principios, el Objetivo General de garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico a través de una gestión y un uso eficiente y eficaz e implementando procesos de participación equitativa e incluyente, y seis Objetivos Específicos relacionados con la oferta, la demanda, la calidad, el riesgo, el fortalecimiento institucional y la gobernanza del agua.

Para alcanzar dichos Objetivos Específicos se han definido Estrategias en cada uno de ellos y Directrices o Líneas de Acción Estratégicas que sirven para orientar las acciones que desarrollan cada una de las instituciones y de los usuarios que intervienen

¹²⁷² GOBIERNO DE CHILE. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS: *Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025*. Texto disponible en Internet: <http://www.mop.cl/documents/enrh_2013_ok.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁷³ Ley N.º 1151, de 24 de julio de 2007 (Diario Oficial N.º 46.700, de 25 de julio de 2007).

¹²⁷⁴ GOBIERNO DE COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL: *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*, Bogotá, D. C., 2010. Texto disponible en Internet: <http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Presentaci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_Nacional_-_Gesti%C3%B3n_libro_pol_nal_rec_hidrico.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

en la GIRH. Las Líneas de Acción Estratégicas se desarrollan en detalle en el *Plan Hídrico Nacional*,¹²⁷⁵ atendiendo a las características y particularidades regionales. Dicho *Plan Hídrico Nacional*, que consta de tres fases: corto plazo (2010 a 2014), medio plazo (2015 a 2018) y largo plazo (2019 a 2022), define en detalle cada uno de los programas y proyectos que se implementarán para alcanzar los Objetivos Específicos establecidos en la *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico* y contiene Metas Específicas que permitirán determinar el grado de implementación del plan y su impacto sobre los recursos hídricos.

f) COSTA RICA:

Es en el año 2002 cuando se establecen los diez Principios Rectores de la política hídrica en el *Decreto Ejecutivo N.º 30480-MINAE*.¹²⁷⁶ A su vez, el *Programa de Gobierno 2006 - 2010*¹²⁷⁷ es el primer instrumento que diseña las acciones prioritarias para lograr los objetivos del sector hídrico basados en la *Estrategia Nacional para la GIRH*,¹²⁷⁸ adoptada en 2006, que constituyó la fase inicial del primer *Plan Nacional de GIRH* aprobado en 2008. Asimismo, el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*¹²⁷⁹ plantea el desafío de promover la GIRH dentro de un marco legal e institucional renovado mediante la elaboración y puesta en ejecución de un *Plan Nacional de GIRH*, definiendo al efecto los distintos Objetivos que orientan la acción gubernamental y determinan la dirección de las políticas y estrategias en materia hídrica.

A partir de los Objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo* se derivan los Principios y una serie de Orientaciones que se incorporan al marco de la *Política Hídrica*

¹²⁷⁵ GOBIERNO DE COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE: *Plan Hídrico Nacional*. Texto disponible en Internet: <<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1930-plan-hidrico-nacional#documentos-de-interés>> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁷⁶ La Gaceta N.º 112, del 12 de junio de 2002.

¹²⁷⁷ GOBIERNO DE COSTA RICA. *Programa de Gobierno 2006-2010*. Texto disponible en Internet: <<http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/CostaRica/PLN/ProgramaGobPLN06-10.pdf>> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁷⁸ GOBIERNO DE COSTA RICA. MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA: *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico. Primera Etapa: Estrategia para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de Costa Rica (PROYECTO BID ATN/WP - 8467-CR)*, San José, 2004. Texto disponible en Internet: <http://www.sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MINAE%202004%20Plan%20Nacional%20de%20Gestion-SPANISH.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁷⁹ GOBIERNO DE COSTA RICA. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA: *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" 2006-2010*, San José, 2007. Texto disponible en Internet: <http://www.nacion.com/ln_ee/2007/enero/25/pnd2006-2010.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

Nacional,¹²⁸⁰ adoptada en 2009, que contiene los Principios Rectores de la gestión de los recursos hídricos y tiene como Objetivos establecer una política hídrica clara; integrar, elaborar y aplicar la política y normativa en materia de gestión del agua como recurso y como servicio; y definir los diferentes roles institucionales que permitan devolver la gobernabilidad a la gestión del recurso hídrico dentro del marco jurídico actual.

La *Agenda del Agua Costa Rica 2013-2030*¹²⁸¹ responde a una actualización del *Plan Nacional de GIRH* y sirve como una hoja de ruta a largo plazo para el país en la definición de acciones futuras desde la consideración de procesos participativos de abajo-arriba, al igual que también define como prioridades la descontaminación de las aguas, una nueva cultura hídrica, y las inversiones en infraestructura hídrica, entre otras.

Por último, en el ámbito sectorial, es de reseñar la *Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales*,¹²⁸² de 2016, cuyo Objetivo General consiste en lograr, para el año 2045, la gestión segura del total de las aguas residuales generadas en el país.

g) CUBA:

A partir de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución de 2011*,¹²⁸³ en materia de recursos hídricos se adoptó en diciembre de 2012 la *Política Nacional del Agua*,¹²⁸⁴ de carácter multisectorial, orientadora de una adecuada gestión y uso racional de los recursos hídricos en el país, que consta de cuatro prioridades (uso racional y productivo del agua disponible, uso eficiente de la infraestructura

¹²⁸⁰ GOBIERNO DE COSTA RICA. MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES: *Política Hídrica Nacional*, San José, 2009. Texto disponible en Internet: <<http://www.bdlaw.com/assets/htmldocuments/Costa%20Rica%20National%20Water%20Policy.pdf>> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁸¹ GOBIERNO DE COSTA RICA. MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES: *Agenda del Agua: Costa Rica 2013-2030*. Texto disponible en Internet: <http://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/documento_de_posicionamiento_agenda_del_agua_nov_20121.pdf> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁸² GOBIERNO DE COSTA RICA. MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA/MINISTERIO DE SALUD: *Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales*, San José, 2016. Texto disponible en Internet: <<https://www.aya.go.cr/Noticias/Documents/Politica%20Nacional%20de%20Saneamiento%20en%20Aguas%20Residuales%20marzo%202017.pdf>> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁸³ Los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* se aprobaron en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba celebrado en abril de 2011, refiriéndose los artículos 300 al 303 a los recursos hídricos. Texto disponible en Internet: <<http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁸⁴ GOBIERNO DE CUBA. INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS HIDRÁULICOS: *Documento Ejecutivo sobre la Política Nacional del agua en Cuba*. Página Web: <<http://www.hidro.cu/>>.

construida, gestión de riesgos asociados a la calidad del agua, gestión de riesgos asociados a eventos extremos del clima) y veintidós Principios Rectores para dirigir la gestión pública y propiciar mejoras en el sector.

Asimismo, el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*,¹²⁸⁵ aprobado en 2016, establece seis Ejes Estratégicos, de diseño sistémico, que deben articular la propuesta de desarrollo económico y social hasta el 2030, siendo uno de ellos el correspondiente a los recursos naturales y el medio ambiente, en el que se dispone continuar impulsando el funcionamiento y fortalecimiento de los programas integrales de protección del medio ambiente con acciones dirigidas, entre otras, a la gestión de las cuencas hidrográficas.¹²⁸⁶

h) ECUADOR:

Siguiendo un orden cronológico, es de mencionar en primer lugar la *Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025*,¹²⁸⁷ adoptada en julio de 2012, donde se definen nueve Principios y se articulan dos Líneas Estratégicas referidas a la adaptación y mitigación del cambio climático, respectivamente; se establecen Objetivos Generales para cada una de ellas, así como Específicos, entre otros, “manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por Unidad Hidrográfica, para asegurar la disponibilidad, uso sostenible y calidad del recurso hídrico para los diversos usos humanos y naturales, frente a los impactos del cambio climático”¹²⁸⁸ e, igualmente, se determinan los Resultados esperados para el año 2013 y las Líneas de Acción para el 2017 y el año 2025. Para su aplicación, la Estrategia establece un mecanismo de implementación basado en tres instrumentos: el *Plan Nacional de Creación y*

¹²⁸⁵ El VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado en 2016, aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*. Texto disponible en Internet: <<http://www.uh.cu/sites/default/files/-Modelo-Economico-Social-Cubano-Desarrollo-Socialista.pdf>> (última consulta: 10/05/2017).

¹²⁸⁶ Párrafo 162 del Plan.

¹²⁸⁷ GOBIERNO DEL ECUADOR. MINISTERIO DEL AMBIENTE: *Estrategia Nacional del Cambio Climático del Ecuador 2015-2025*, Quito, 2012. Texto disponible en Internet: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu140074.pdf>> (última consulta: 12/05/2017).

¹²⁸⁸ *Ibidem.*, p. 40.

Fortalecimiento de Condiciones,¹²⁸⁹ el *Plan Nacional de Adaptación*,¹²⁹⁰ y el *Plan Nacional de Mitigación*.¹²⁹¹ Asimismo, en agosto de 2014, se acordaron los *Lineamientos del Plan Nacional de Cambio Climático*,¹²⁹² que desarrollan la *Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025*.

En junio de 2013 se aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017*, denominado para este periodo *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*,¹²⁹³ instrumento multisectorial de alcance nacional, que presenta los doce Objetivos Nacionales para el *Buen Vivir*, sus políticas, líneas estratégicas y metas para el período 2013-2017. Entre dichas políticas figura la gestión de manera sostenible y participativa del patrimonio hídrico, con enfoque de cuencas y caudales ecológicos para asegurar el derecho humano al agua,¹²⁹⁴ y la gestión de los recursos hídricos de manera sostenible y participativa en el marco de la cuenca hidrográfica.¹²⁹⁵

Dos años después, en junio de 2015, en consonancia con los anteriores documentos políticos referenciados, se aprueba el *Plan Nacional de Cambio Climático 2015-2018*,¹²⁹⁶ instrumento diseñado para hacer efectiva la transversalización del cambio climático en la planificación de las iniciativas que se ejecutan en el país. El Plan integra

¹²⁸⁹ El *Plan Nacional de Creación y Fortalecimiento de Condiciones* plantea objetivos a corto plazo y está concebido como un instrumento que prepare el escenario para la implementación de los otros dos planes contemplados en esta Estrategia. Su objetivo principal busca crear en el país el entorno necesario para la implementación de la *Estrategia Nacional para el Cambio Climático*. *Ibidem.*, p. 72.

¹²⁹⁰ El *Plan Nacional de Adaptación* constituye el marco de referencia a nivel nacional para la implementación de actividades de adaptación al cambio climático. El Plan busca crear y fortalecer la capacidad del país para afrontar los impactos del cambio climático. *Ibidem.*, p. 85.

¹²⁹¹ El *Plan Nacional de Mitigación* constituye el marco de referencia a nivel nacional para la implementación de medidas tendientes a reducir emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar los sumideros de carbono en los sectores estratégicos del país. *Ibidem.*, p. 85.

¹²⁹² *Acuerdo N° 248* de 14 de agosto de 2014 (Registro Oficial N° 336, de 18 de septiembre de 2014).

¹²⁹³ GOBIERNO DEL ECUADOR. SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO: *Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Versión resumida*, Quito, 2014. Texto disponible en Internet: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu139396.pdf>> (última consulta: 12/05/2017).

¹²⁹⁴ Objetivo 7 (Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global), Política 7.6: Gestionar de manera sustentable y participativa el patrimonio hídrico, con enfoque de cuencas y caudales ecológicos para asegurar el derecho humano al agua. *Ibidem.*, p. 70.

¹²⁹⁵ Objetivo 11 (Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica), Política 11.4: Gestionar el recurso hídrico, en el marco constitucional del manejo sustentable y participativo de las cuencas hidrográficas y del espacio marino. *Ibidem.*, p. 82.

¹²⁹⁶ GOBIERNO DEL ECUADOR. MINISTERIO DEL AMBIENTE: *Plan Nacional de Cambio Climático 2015-2018*, 2015. Texto disponible en Internet: <<https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ECU/PLAN%20NACIONAL%20DE%20CAMBIO%20CLIM%20C3%81TICO.pdf>> (última consulta: 12/05/2017).

acciones dirigidas al fortalecimiento de capacidades, la mitigación y la adaptación al cambio climático enfocando medidas de acción desde una perspectiva sectorial (energía, agricultura, agua, ecosistemas, fortalecimiento de capacidades, gestión de riesgos y territorios). En lo que respecta a los recursos hídricos, define como uno de los Objetivos Estratégicos la mejora de la GIRH en relación a las nuevas condiciones derivadas del cambio climático.¹²⁹⁷

i) EL SALVADOR:

El agua es un tema prioritario y asunto de seguridad nacional en este país que requiere una atención integral que le permita contar con el abastecimiento de agua necesario y fortalecer la capacidad de respuesta ante los desafíos asociados al cambio climático. El *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 - 2019*,¹²⁹⁸ uno de cuyos Objetivos lo constituye el tránsito hacia una economía y sociedad ambientalmente sostenibles y resilientes a los efectos del cambio climático,¹²⁹⁹ fija como una concreta Línea de Acción la gestión integral y seguridad hídrica para la calidad de vida y el desarrollo económico inclusivo y equitativo del país.¹³⁰⁰

En la actualidad se encuentra vigente la *Política Nacional del Medio Ambiente 2012*,¹³⁰¹ fundamentada en los trece Principios recogidos en el artículo 2 de la *Ley de Medio Ambiente*,¹³⁰² de 1998. En ella se reconoce la severa degradación medioambiental del país, que incluye el estado crítico en que se encuentran los recursos hídricos, y la vulnerabilidad creciente frente al cambio climático, por lo que establece como Objetivo

¹²⁹⁷ *Ibidem.*, p. 19.

¹²⁹⁸ GOBIERNO DE EL SALVADOR. SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN: *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*, Santa Tecla, 2015. Texto disponible en Internet: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/els142881.pdf>> (última consulta: 12/05/2017).

¹²⁹⁹ Objetivo N° 7. *Ibidem.*

¹³⁰⁰ Línea de Acción E.7.2. (Gestión integral y seguridad hídrica para la calidad de vida y el desarrollo económico inclusivo y equitativo del país): L.7.2.1 Asegurar la cobertura y el derecho a agua suficiente y de calidad para garantizar el consumo humano y la seguridad alimentaria; L.7.2.2. Consolidar la institucionalidad pública y fortalecer el marco jurídico para la gestión integrada del recurso hídrico; L.7.2.3. Formular e implementar una política sectorial de uso de los recursos hídricos para agua potable, energía, uso industrial y riego agrícola; L.7.2.4. Crear sistemas de compensación ambiental por el uso de recursos hídricos; y L.7.2.5. Impulsar un proceso de ordenamiento del uso del agua de cuencas y acuíferos afectados por déficits y sobreexplotación, con lo cual se propiciará la sustentabilidad sin limitar el desarrollo. *Ibidem.*

¹³⁰¹ GOBIERNO DE EL SALVADOR. MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: *Política Nacional del Medio Ambiente 2012*. Texto disponible en Internet: <<http://www.marn.gob.sv/descarga/politica-nacional-del-medio-ambiente-2012-3/>> (última consulta: 12/05/2017).

¹³⁰² *Decreto Legislativo N° 233*, de 24 de abril de 1998 (Diario Oficial N° 79, del 4 de mayo de 1998). Ha sufrido varias reformas, siendo la última de ellas la contenida en el *Decreto Legislativo N° 158*, de 11 de octubre de 2012 (Diario Oficial N° 211, del 12 de noviembre de 2012).

General la reversión de dicha situación, siendo uno de los Objetivos Específicos la gestión de los recursos hídricos de manera sostenible, estableciendo a tal efecto como Línea Prioritaria de Acción la GIRH.¹³⁰³ A su vez, uno de los instrumentos de dicha Política lo constituye la *Estrategia Nacional del Medio Ambiente*, integrada por cuatro Estrategias Nacionales referidas a la biodiversidad, cambio climático, recursos hídricos y saneamiento ambiental, respectivamente.

En lo relativo de manera específica a los recursos hídricos, la política nacional ha creado hasta el momento actual dos documentos clave: la *Estrategia Nacional de Recursos Hídricos* y el *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico*.

La *Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2013*¹³⁰⁴ fija como Propósito aumentar la seguridad hídrica y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático, estructurándose alrededor de tres Ejes: agua para la vida, agua y economía, agua y territorio. Estos tres Ejes, interrelacionados, expresan tres visiones a la problemática hídrica: desde la gente y los ecosistemas, desde la economía y sus requerimientos de agua, y desde el territorio, incluyendo la dimensión transfronteriza. A su vez, para cada Eje se determinan un conjunto de Líneas Prioritarias de Acción.

El *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico*,¹³⁰⁵ que cubre los periodos 2012-2017-2022, contiene metas, estrategias, planes de acción y programas a ejecutar a corto, medio y largo plazo, y tiene como Objetivo lograr el uso sostenible de los recursos hídricos, satisfacer las demandas de agua en calidad, cantidad y oportunidad, y apoyar el desarrollo en el contexto de las políticas económicas, sociales y medioambientales nacionales que se establezcan.

¹³⁰³ GOBIERNO DE EL SALVADOR. MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: *Política Nacional del Medio Ambiente 2012*, op. cit., p. 18.

¹³⁰⁴ GOBIERNO DE EL SALVADOR. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: *Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2013*. Texto disponible en Internet: <http://www.marn.gob.sv/wp-content/uploads/estrategia_ENRH.pdf> (última consulta: 12/05/2017).

¹³⁰⁵ GOBIERNO DE EL SALVADOR. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador, con énfasis en Zonas Prioritarias*, 2016. Texto disponible en Internet: <http://dialogoelsalvador.com/dialogo_sv/admin/uploads/documentos/galerias/bb703-plan-nacional-de-gestin-integrada-del-recurso-hdrico-de-el-salvador-resume-ejecutivo.pdf> (última consulta: 12/05/2017).

j) GUATEMALA:

La política hídrica guatemalteca concreta la priorización de los recursos hídricos por su relevante contribución al desarrollo del país. Así, la *Política Nacional del Agua* y la *Estrategia Nacional del Agua*,¹³⁰⁶ de 2011, contribuyen al desarrollo social, económico y medioambiental del país mediante la adopción de la GIRH.

La *Política Nacional del Agua* plantea como Objetivo General asegurar la contribución del agua al cumplimiento de metas y objetivos de desarrollo económico, social y medioambiental del país mediante la institucionalización del *Sistema Nacional de Gestión y Gobernanza del Agua* que satisfaga el mayor número de demandas, prevea los requerimientos futuros, gestione los riesgos hídricos y proteja el bien natural, todo ello en un marco de armonía social, desarrollo humano transgeneracional y soberanía nacional.¹³⁰⁷ Además del Objetivo General, el documento define cinco Objetivos Específicos y establece un conjunto de Principios cuya aplicación e interpretación se entiende dentro del contexto del desarrollo sostenible y buscan fundamentalmente equilibrar los objetivos de las demandas económicas, sociales y medioambientales, articulando la gestión del agua al conjunto de objetivos y metas de las políticas públicas del país.¹³⁰⁸ Igualmente, concreta una serie de Orientaciones con la finalidad de explicar el espíritu de las relaciones entre el agua, la sociedad, el Estado y el medio ambiente, para alcanzar los objetivos de la *Política Nacional del Agua* mediante las intervenciones previstas en su *Estrategia*.¹³⁰⁹

La *Estrategia Nacional del Agua* tiene como finalidad instrumentalizar los objetivos de la *Política Nacional del Agua*. Para ello, considera el escenario probable y propone un conjunto de medidas materializadas en cuatro Líneas Estratégicas,¹³¹⁰ cada

¹³⁰⁶ GOBIERNO DE GUATEMALA. SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA (SEGEPLAN): *Política Nacional del Agua de Guatemala* y su *Estrategia*, Guatemala, 2011. Texto disponible en Internet: <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Recursos%20Naturales/Pol%20Nacional%20del%20Agua%20de%20Guatemala.pdf> (última consulta: 14/05/2017).

¹³⁰⁷ *Ibidem.*, p. 12.

¹³⁰⁸ Dichos principios básicos son los siguientes: Equidad social, eficiencia económica, sostenibilidad ambiental, administración de carácter integral, y solidaridad. *Ibidem.*, p. 13.

¹³⁰⁹ Orientaciones para la gestión del agua en el marco de la adaptación al cambio climático; Orientaciones para la protección del bien natural hídrico; Orientaciones sobre la economía del agua; y Orientaciones para favorecer la gobernabilidad del agua. *Ibidem.*, pp. 13-19.

¹³¹⁰ Las Líneas Estratégicas definidas son las siguientes: 1) Agua potable y saneamiento para el desarrollo humano; 2) Conservación, protección y mejoramiento de fuentes de agua, bosques, suelos y riberas de ríos en cuencas; 3) Planificación hidrológica, obras hidráulicas de regulación y

una con sus correspondientes Acciones Prioritarias, para ordenar y hacer eficaces las acciones y recursos institucionales y focalizar actividades.¹³¹¹

Posteriormente, en 2012, se aprobó la *Política de Estado en Materia de Cursos de Agua Internacionales*,¹³¹² que se basa en lograr acuerdos bilaterales para fuentes concretas de agua con todos y cada uno de sus Estados vecinos y sostener este criterio ante la comunidad regional, continental y global, cuando proceda.

En el ámbito sectorial, por su importancia, son de mencionar la *Política Nacional de Humedales de Guatemala*, de 2005,¹³¹³ la *Política de promoción del riego 2013-2023*,¹³¹⁴ cuyo Objetivo General es contribuir a la dinamización económica de la agricultura de los pequeños y medianos productores y a la seguridad alimentaria y nutricional a través del acceso al riego; y la *Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento*,¹³¹⁵ que contempla como derecho humano el acceso al agua potable y el saneamiento y establece directrices para mejorar la prestación del servicio, el seguimiento de la calidad del agua potable y el fortalecimiento de la institucionalidad nacional y municipal, definiendo la creación de un Sistema de Información nacional sectorial.

Asimismo, el *Pacto Ambiental en Guatemala 2016-2020*¹³¹⁶ define como tema prioritario en primer lugar el cuidado del agua, estableciendo como Objetivo para el 2030 contar con una institucionalidad pública responsable de gestionar los recursos hídricos que genere información útil, desarrolle inversiones en obras prioritarias de regulación hídrica, reconozca y respete el aporte y derechos de los pueblos indígenas sobre el agua,

governabilidad del agua; y 4) Política pública y régimen legal e institucional de cursos de agua internacionales. *Ibidem.*, pp. 20-34.

¹³¹¹ *Ibidem*, p. 20.

¹³¹² GOBIERNO DE GUATEMALA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Acuerdo Gubernativo 117-2012, Política de Estado en Materia de Cursos de Agua Internacionales*, de 31 de mayo de 2012 (Diario de Centro América N.º 1, del 25 de julio de 2012).

¹³¹³ GOBIERNO DE GUATEMALA. CONSEJO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS: *Política Nacional de Humedales de Guatemala*, 2005. Texto disponible en Internet: <<http://www.marn.gob.gt/Multimedios/62.pdf>> (última consulta: 14/05/2017).

¹³¹⁴ GOBIERNO DE GUATEMALA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN: *Política de promoción del riego 2013-2023*. Texto disponible en Internet: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gua152953.pdf>> (última consulta: 14/05/2017).

¹³¹⁵ GOBIERNO DE GUATEMALA. MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL: *Acuerdo Gubernativo 418-2013: Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento de Guatemala*. Texto disponible en Internet: <<http://www.mspas.gob.gt/images/files/saludambiente/regulacionesvigentes/PolIticaNacionalAPS/PoliticaNacionalSectorAguaPotableSaneamiento.pdf>> (última consulta: 14/05/2017).

¹³¹⁶ GOBIERNO DE GUATEMALA. MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: *Documento Base del Pacto Ambiental en Guatemala 2016-2020*, Texto disponible en Internet: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gua158316.pdf>> (última consulta: 14/05/2017).

mejore la eficiencia de los sistemas de conservación, captación, distribución, uso y tratamiento del agua, y reduzca la contaminación hídrica.¹³¹⁷

Finalmente, la *Política General de Gobierno 2016-2020*¹³¹⁸ contempla como acción estratégica la administración integral del agua por medio de una política hídrica y una política hidráulica para optimizar su captación, almacenamiento y distribución de manera equitativa y garantizar así las necesidades de consumo, producción y calidad medioambiental, estableciendo como meta a alcanzar en el 2019 contar con una Ley de Aguas con enfoque de GIRH.¹³¹⁹

k) HAITÍ:

Las políticas gubernamentales de desarrollo se han visto influidas por las importantes catástrofes sufridas por el país. Así, el *Plan de Acción para la recuperación nacional y el desarrollo de Haití*,¹³²⁰ adoptado dos meses después del terrible seísmo ocurrido el 12 de enero de 2010, tiene por objeto la definición de programas conteniendo medidas destinadas a la recuperación y el desarrollo del país tras sufrir dicha catástrofe, incluyendo la gestión de las cuencas hidrográficas.

Dicho documento afirma que la gestión de las cuencas debe efectuarse en el marco de la planificación nacional y de la gestión de riesgos para contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones, de la infraestructura y las instalaciones, añadiendo que las causas de las inundaciones también deben reducirse realizando trabajos correctivos y modificando las prácticas perjudiciales en uso. Añade que los proyectos de desarrollo de las cuencas fluviales deberán contar con la participación de las comunidades rurales, buscando el equilibrio entre las necesidades de la agricultura y la protección del medio ambiente desde una aproximación intersectorial. Asimismo, contempla la necesidad de diseñar una estrategia para la recuperación y reconstrucción de las redes de abastecimiento de agua potable y de saneamiento.

¹³¹⁷ *Ibidem.*, p. 21.

¹³¹⁸ GOBIERNO D E GUATEMALA. SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA: *Política General de Gobierno 2016-2020*. Texto disponible en Internet: <<http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2016/PGG2016-2020.pdf>> (última consulta: 14/05/2017).

¹³¹⁹ *Ibidem.*, p. 42.

¹³²⁰ GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF HAITI: *Action plan for national recovery and development of Haiti, March 2010*. Texto disponible en Internet: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/hai140761.pdf>> (última consulta: 14/05/2017).

A su vez, la política relativa a la gestión del agua en el sector agrícola aparece en la *Política de desarrollo agrícola a largo plazo 2010-2025*,¹³²¹ donde se reconoce la importante degradación experimentada en alrededor del 85 % de las cuencas hidrográficas del país, provocando frecuentes inundaciones, el agotamiento o la desaparición de los factores básicos de la producción agrícola, así como efectos adversos sobre la infraestructura de producción aguas abajo, entre otros.¹³²² Por razones estratégicas, se ha dado prioridad a la gestión integrada de las cuencas directamente relacionadas con las áreas de riego, al contribuir significativamente a una mayor seguridad alimentaria del país.

El último documento a reseñar lo constituye el *Plan estratégico de desarrollo de Haití, país emergente en 2030*,¹³²³ acordado en 2012, que constituye el marco de referencia del desarrollo nacional y se inscribe en la perspectiva de una visión a largo plazo de Haití, y cuyas propuestas están en consonancia con las del *Plan de Acción para la recuperación y el desarrollo de Haití*,¹³²⁴ que contiene varios programas con las principales medidas a adoptar a consecuencia del seísmo de 2010 y define una serie de proyectos de emergencia para hacer frente a las necesidades inmediatas, así como para el futuro. Este Plan ha establecido como pilares de la reconstrucción de Haití la refundación tanto territorial como económica, social e institucional del país. Dentro de la refundación territorial establece como programas específicos la gestión del medio ambiente, que incluye la protección de los recursos hídricos y los ecosistemas acuáticos, la gestión de las cuencas hidrográficas y el establecimiento de servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento.¹³²⁵

¹³²¹ GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES NATURELLES ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL (MARNDR): *Politique de développement agricole 2010-2025*, mars 2011. Texto disponible en Internet: <<http://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC140781/>> (última consulta: 14/05/2017).

¹³²² *Ibidem.*, p. 4.

¹³²³ GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI: *Plan stratégique de développement d'Haiti, pays émergent en 2030*, Ministère de la Planification et de la Coopération externe, 2012. Texto disponible en Internet: <http://www.ht.undp.org/content/dam/haiti/docs/Gouvernance%20d%C3%A9mocratique%20et%20etat%20de%20droit/UNDP_HT_PLAN%20STRAT%C3%89GIQUE%20de%20developpement%20Haiti_tome1.pdf> (última consulta: 14/05/2017).

¹³²⁴ El *Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haiti*, fue presentado por Haití en la *Conferencia de Nueva York de 31 de marzo de 2010* a los Estados y Organizaciones participantes en la misma con la finalidad de contribuir a la reconstrucción del país. El Plan establece como pilares de la reconstrucción de Haití la refundación tanto territorial como económica, social e institucional del país. *Vid.* GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI: *Plan stratégique de développement d'Haiti, pays émergent en 2030*, *op. cit.*, p. 7.

¹³²⁵ *Plan stratégique de développement d'Haiti, pays émergent en 2030*, *op. cit.*, pp. 39-104.

D) HONDURAS:

La *Política Hídrica Nacional*,¹³²⁶ diseñada en 2007, forma parte de la *Política Ambiental de Honduras*¹³²⁷ aprobada en 2005 para impulsar el desarrollo sostenible del país a través de la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de políticas relativas a los recursos naturales, entre los que se encuentran los recursos hídricos. La *Política Hídrica Nacional* promueve la GIRH como proceso de modernización del sector hídrico de Honduras para dar respuesta a los desafíos nacionales, con la participación de la sociedad para garantizar su uso sostenible y la mejora de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Dicha Política define ocho Principios, expresión de los valores que rigen la conducta del Estado con respecto a los recursos hídricos, una serie de Líneas de Acción entendidas como directrices del Estado que enmarcan la actuación en relación con los recursos hídricos, y las correspondientes Estrategias e instrumentos de cada Línea de Acción.¹³²⁸

A su vez, en 2010 se articuló la *Estrategia Nacional para el Manejo de Cuencas Hidrográficas*,¹³²⁹ con la misión de implementar con éxito los diferentes mecanismos de gestión de cuencas que proporcionen una gestión adecuada de las cuencas abastecedoras de agua mediante la participación de todos los actores vinculados a la protección y gestión de los recursos naturales.¹³³⁰ El Objetivo General consiste en definir las directrices que orienten las políticas, acciones estratégicas y operativas para la gestión integral de las cuencas hidrográficas de Honduras, procurando la participación de todos los actores de la sociedad en general en el contexto de un desarrollo integral social, medioambiental y económico para contribuir a la protección y gestión del recurso hídrico del país.¹³³¹

¹³²⁶ GOBIERNO DE HONDURAS. SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE: *Política Hídrica Nacional*. Texto disponible en Internet: <http://www.cnpml-honduras.org/doc/Politica_Hidrica_Honduras.pdf> (última consulta: 14/05/2017).

¹³²⁷ GOBIERNO DE HONDURAS. SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE: *Política Ambiental de Honduras*. Texto disponible en Internet: <<https://drive.google.com/file/d/0By-FcGYHt5ava0IWcXRhYWJWVZE0/view>> (última consulta: 14/05/2017).

¹³²⁸ UNESCO. *Informe Nacional de Honduras sobre Actividades Relacionadas al Programa Hídrico Internacional (PHI)*. Texto disponible en Internet: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/temp/IHP-IGC-XX/Honduras_NatRep_2012.pdf> (última consulta: 14/05/2017).

¹³²⁹ GOBIERNO DE HONDURAS. INSTITUTO NACIONAL DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO FORESTAL, ÁREAS PROTEGIDAS Y VIDA SILVESTRE (IFC): *Estrategia Nacional para el Manejo de Cuencas Hidrográficas*, Departamento de Cuencas Hidrográficas y Ambiente, 2010. Texto disponible en Internet: <<http://icf.gob.hn/wp-content/uploads/2015/08/Estrategia-Nacional-de-Cuencas.pdf>> (última consulta: 14/05/2017).

¹³³⁰ *Ibidem.*, p. 27.

¹³³¹ *Ibidem.*, p. 27.

Asimismo, dicha Estrategia define una serie de Objetivos Específicos y de Principios Generales, además de seis Ejes Estratégicos¹³³² y las Directrices Estratégicas y sus correspondientes Líneas de Acción propuestas.¹³³³

m) MÉXICO:

En materia hídrica, México cuenta con el *Programa Nacional Hídrico 2014-2018*,¹³³⁴ basado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*,¹³³⁵ elaborado en 2013 como respuesta a las necesidades hídricas del país, tanto actuales como futuras.

El Programa recoge los esfuerzos y experiencias acumuladas del Gobierno y la sociedad para alcanzar la GIRH y, simultáneamente, estructurar una fórmula de desarrollo hídrico compatible con las posiciones plurales que guardan las corrientes políticas, las percepciones y demandas sociales, las desigualdades de género y económicas, los desafíos medioambientales y la necesidad de perfilar gradualmente un México nuevo, más justo, productivo, consciente y en mejor sintonía con el medio ambiente que lo rodea.¹³³⁶ En este contexto, el Programa es un instrumento de planificación multisectorial con una visión a largo plazo que define la ruta y los elementos necesarios para transitar hacia la seguridad y sostenibilidad hídrica en México, para lo que define Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción cuyos avances y resultados habrán de ser valorados cada dos años para su correspondiente actualización.¹³³⁷

n) NICARAGUA:

En el año 2001 se aprobó la *Política Nacional de los Recursos Hídricos*,¹³³⁸ que tiene como Propósito “orientar su manejo integral en sus niveles nacional, regional y

¹³³² Coordinación interinstitucional, Educación ambiental, Tenencia de la tierra, Ordenamiento Territorial, Descentralización, y Valoración de los recursos. *Ibidem*, pp. 29-30.

¹³³³ *Ibidem*, pp. 30-47.

¹³³⁴ GOBIERNO DE MÉXICO. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: *Programa Nacional Hídrico 2014-2018*, México, D. F., 2014. Texto disponible en Internet: <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/7116/1/programa_nacional_hidrico_2014-2018.pdf> (última consulta: 16/05/2017).

¹³³⁵ GOBIERNO DE MÉXICO. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Texto disponible en Internet: <<http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/06/PND-introduccion.pdf>> (última consulta: 16/05/2017).

¹³³⁶ GOBIERNO DE MÉXICO. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: *Programa Nacional Hídrico 2014-2018*, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹³³⁷ *Ibidem*, p. 15.

¹³³⁸ *Decreto N.º 107-2001*, aprobado el 21 de noviembre de 2001, que establece la *Política Nacional de los Recursos Hídricos* (La Gaceta N.º 233, del 7 de diciembre de 2001).

local, así como la actuación de organizaciones civiles y de la población en general, a fin de preservar, mejorar y recuperar la calidad ambiental propicia para la vida, garantizando una gestión armonizada con el crecimiento económico, la equidad social, el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación y aprovechamiento sustentable del medio ambiente”.¹³³⁹

Dicha Política plantea como Objetivos el uso y la gestión integrada de los recursos hídricos en correspondencia con los requerimientos sociales y económicos del desarrollo y acorde con la capacidad de los ecosistemas, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, así como la prevención de los desastres naturales causados por eventos hidrológicos extremos.¹³⁴⁰ Asimismo, define los cuatro Principios Rectores de dicha Política,¹³⁴¹ entre los que incluye la consideración de la cuenca hidrográfica como unidad básica para la GIRH. Además, diseña siete Principios Específicos y diversas Directrices.

ñ) PANAMÁ:

La *Estrategia Nacional del Ambiente*,¹³⁴² de 2009, incluye como uno de sus temas prioritarios la protección de los recursos hídricos y la gestión de cuencas. Sobre la base de dicha Estrategia, la necesidad de abordar la problemática hídrica garantizando el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos como soporte de las políticas nacionales de desarrollo económico y social y de respeto del medio ambiente, ha propiciado la formulación del *Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos 2010-2030*,¹³⁴³ que tiene como Propósito asegurar la gestión eficiente de los recursos

¹³³⁹ *Ibidem.*

¹³⁴⁰ Artículo 2 del *Decreto N.º 107-2001*.

¹³⁴¹ Artículo 4: “Los principios rectores de la Política Nacional de los Recursos Hídricos son: a) El agua es un recurso natural finito y vulnerable, que tiene un valor económico, social y ambiental; b) El agua es, asimismo, un patrimonio nacional de dominio público, indispensable para satisfacer las necesidades básicas de la población respetando los principios de equidad social y de género; c) La cuenca es la unidad de gestión territorial para la administración del manejo integrado de los recursos hídricos; y d) El desarrollo y gestión del agua se basa en un enfoque participativo, involucrando a los usuarios, planificadores y tomadores de decisión a todos los niveles, a través de procesos que ubiquen las decisiones tan cerca como sea posible de los directamente afectados por las mismas”.

¹³⁴² La *Estrategia Nacional del Ambiente* fue aprobada por *Resolución de Gabinete N.º 2* de 23 de enero de 2009. *Vid.* GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE DE PANAMÁ: *Estrategia Nacional del Ambiente. Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible 2008-2012*, Panamá, 2009. Texto disponible en Internet: <http://www.miambiente.gob.pa/images/stories/BibliotecaVirtualImg/Planificacion/PLAN ESTRATEGICO _ANAM_2008_2012.pdf> (última consulta: 16/05/2017).

¹³⁴³ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE DE PANAMÁ: *Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la República de Panamá 2010-2030*, 1ª edición, 2011. Texto disponible en Internet: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/pan118989anx.pdf>> (última consulta: 16/05/2017).

hídricos mediante la identificación de una serie de estrategias dirigidas a facilitar la integración de los distintos procesos para la gestión del agua, la coordinación efectiva de los diversos actores, y una participación ciudadana debidamente informada, todo ello con la finalidad de garantizar su sostenibilidad.

Dicho Plan incorpora acciones programáticas propuestas por el conjunto de instituciones relacionadas con los recursos hídricos, lo que permitirá mejorar la GIRH de manera que se asegure la protección y conservación de los ecosistemas, así como la satisfacción de las demandas de agua de forma equitativa, considerando la disponibilidad en cantidad y calidad requerida del recurso como parte fundamental del desarrollo integral del país.¹³⁴⁴ Está estructurado en cinco Ejes,¹³⁴⁵ articulados con las políticas públicas y la *Estrategia Nacional del Ambiente*, y que abordan las limitaciones actuales de la GIRH en Panamá.

La *Política Nacional de Recursos Hídricos*,¹³⁴⁶ de 2013, sucesora de la elaborada en 2007, establece once Principios sobre los que se sustenta dicha Política y define como Objetivo General garantizar, tanto a las generaciones presentes como a las futuras, la disponibilidad necesaria de recursos hídricos en cantidad y calidad adecuadas a los respectivos usos por medio de una GIRH que permita el acceso al agua potable y el saneamiento a toda la población, la preservación de los ecosistemas, la adopción de la gestión integrada de riesgo de desastres medioambientales y/o naturales, y agua para actividades productivas de una manera económicamente viable, ambientalmente sostenible y socialmente equitativa.¹³⁴⁷ Asimismo, define nueve Objetivos Específicos y sus correspondientes Líneas de Acción, dedicando el primero de ellos a la promoción de la GIRH, utilizando la cuenca hidrográfica como unidad territorial básica de planificación.

Por último, cabe citar el *Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015 – 2050: Agua para Todos*,¹³⁴⁸ que constituye una herramienta de coordinación y planificación para el

¹³⁴⁴ *Ibidem.*, p. 117.

¹³⁴⁵ Los Ejes son los siguientes: 1) Sostenibilidad del recurso hídrico; 2) Agua y desarrollo; 3) Agua y sociedad; 4) Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático; y 5) Institucionalidad y gobernabilidad del agua. *Ibidem.*, p. 118.

¹³⁴⁶ La *Política Nacional de Recursos Hídricos 2013* fue aprobada por *Decreto Ejecutivo N.º 480*, de 23 de abril de 2013 (Gaceta Oficial Digital 27.273-A, de 24 de abril de 2013).

¹³⁴⁷ Artículo 3.1.

¹³⁴⁸ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. COMITÉ DE ALTO NIVEL DE SEGURIDAD HÍDRICA: *Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015 – 2050: Agua para Todos*, Panamá, 2016.

uso sostenible de los recursos hídricos de carácter nacional con ejecución a escala local, contemplando a la cuenca hidrográfica como la unidad de implementación de este Plan partiendo de los Planes Regionales de las regiones hídricas y los Planes de Gestión de cada una de las Cuencas. Contiene un diagnóstico sobre la situación de los recursos hídricos en el país y los retos a los que se deben enfrentar a corto, medio y largo plazo para garantizar la provisión de agua en cantidad y calidad aceptable para todos los usuarios. Consta de un Plan de Acción a largo plazo basado en cinco Metas a alcanzar en un horizonte de 35 años (hasta el 2050),¹³⁴⁹ definiéndose para cada una de ellas acciones concretas y los respectivos proyectos y/o actividades que deben precisar las inversiones y prioridades a realizar a corto, medio y largo plazo para garantizar las fuentes hídricas y el suministro de agua necesario para el país.¹³⁵⁰

o) PARAGUAY:

Paraguay no cuenta con una política específica independiente sobre los recursos hídricos, por lo que las estrategias sobre el agua se encuentran en otros documentos de carácter general. Así, el *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*,¹³⁵¹ aprobado en 2014, contempla en su Visión un país ambientalmente sostenible,¹³⁵² y define una estructura de Objetivos a partir de la determinación de tres Ejes Estratégicos, compuesto cada uno de ellos por cuatro Líneas Transversales, en torno a los cuales se articulan las políticas y las acciones gubernamentales,¹³⁵³ donde los recursos hídricos se contemplan en el acceso al agua potable y el saneamiento,¹³⁵⁴ en contar con un sistema eficiente en

Texto disponible en Internet: <<http://www.oas.org/en/sedi/dsd/IWRM/Documents/spot/Primer%20Plan%20Nacional%20de%20Seguridad%20Hidrica%20de%20la%20Republica%20de%20Panama.pdf>> (última consulta: 16/05/2017).

¹³⁴⁹ Las Metas son las siguientes: 1) Acceso universal a agua de calidad y servicios de saneamiento; 2) Agua para el crecimiento socioeconómico inclusivo; 3) Gestión preventiva de los riesgos relacionados con el agua; 4) Cuencas hidrográficas saludables; y 5) Sostenibilidad hídrica. *Ibidem*, p. 11.

¹³⁵⁰ *Ibidem.*, p. 11.

¹³⁵¹ GOBIERNO DE PARAGUAY. MINISTERIO DE HACIENDA: *Decreto N.º 2794*, de 16 de diciembre de 2014. *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030* (Gaceta N.º 1, del 2 de enero de 2015).

¹³⁵² *Ibidem.*, p. 8.

¹³⁵³ Los Ejes Estratégicos son: 1) Reducción de la pobreza y desarrollo social; 2) Crecimiento económico inclusivo; y 3) Inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada. A su vez, cada eje incorpora cuatro líneas transversales: (i) La igualdad de oportunidades; (ii) La gestión pública eficiente y transparente; (iii) El ordenamiento y desarrollo territorial; y (iv) La sostenibilidad ambiental.

¹³⁵⁴ Eje I (Reducción de pobreza y desarrollo social). Línea Transversal 1.4 (Hábitat adecuado y sostenible): Combina la reducción de la pobreza, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen mejorar las condiciones de vivienda, universalizar el acceso a energía eléctrica de fuentes renovables, agua potable y saneamiento adecuado, así como erradicar las muertes atribuibles a la contaminación del aire.

las hidrovías de los ríos Paraguay y Paraná,¹³⁵⁵ y en la utilización sostenible de los acuíferos.¹³⁵⁶

Como no podía ser de otra manera, las estrategias y acciones relativas a los recursos hídricos tienen su fundamento en la *Política Ambiental Nacional*,¹³⁵⁷ elaborada en el año 2005, donde se establecen los criterios de transversalidad que orientarán las políticas sectoriales, y cuyo Objetivo principal consiste en conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sostenibilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.¹³⁵⁸ Entre las Líneas Estratégicas definidas son de mencionar la descentralización de la gestión medioambiental, el fomento de la conservación de los recursos naturales y la promoción de la prevención y reducción de los niveles de contaminación del agua, aire y suelo.¹³⁵⁹

p) PERÚ:

Perú se ha convertido en un país avanzado en lo que respecta a dotarse de un muy completo bagaje de instrumentos relativos a políticas y planificación hídrica basadas en la GIRH. Así, ante la necesidad de establecer un documento que materializara la necesidad de adoptar la GIRH y establecer las correspondientes directrices, se aprobó en 2012 la *Política de Estado sobre los Recursos Hídricos*, también conocida como *Política 33*,¹³⁶⁰ que constituye el mandato nacional fundamental que sustenta la planificación hídrica en el país, tratándose de una herramienta política y técnica que define el rumbo

¹³⁵⁵ Eje III (Inserción de Paraguay en el mundo). Línea Transversal 3.3 (Integración económica regional): Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con el ordenamiento territorial. Sus metas incluyen contar con un sistema eficiente en las hidrovías de los ríos Paraguay y Paraná, con sistemas energéticos integrados con la región, y aumentar la eficiencia del sistema portuario y del transporte vial terrestre.

¹³⁵⁶ Eje III (Inserción de Paraguay en el mundo). Línea Transversal 3.4 (Sostenibilidad del hábitat global): Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen la promoción de la diversidad, la mitigación al cambio climático y la utilización sostenible de los acuíferos.

¹³⁵⁷ La *Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN)* fue aprobada por el Consejo Nacional del Ambiente según *Resolución N.º 04*, de 31 de mayo de 2005. Texto disponible en Internet: <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/politica_ambiental_Nacional.pdf> (última consulta: 16/05/2017).

¹³⁵⁸ *Ibidem.*, p. 16.

¹³⁵⁹ *Ibidem.*, pp. 19-21.

¹³⁶⁰ GOBIERNO DEL PERÚ. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA. *Política de Estado sobre los Recursos Hídricos*, Lima, 2012. Texto disponible en Internet: <http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/politica_de_recursos_hidricos_33_documento.pdf> (última consulta: 16/05/2017).

del Perú para asegurar una oferta hídrica sostenible y de calidad para las generaciones futuras, y donde se reconoce el compromiso de cuidar el agua como patrimonio de la Nación y el derecho fundamental de la persona humana al acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo de las generaciones actuales y futuras.

Dicha Política promueve, entre otros aspectos, una cultura del agua que eleve la conciencia ciudadana sobre el cambio climático y una gestión más eficaz y eficiente del Estado en el marco de la GIRH. A partir de la misma, se han desarrollado todos los demás instrumentos de planificación de recursos hídricos previstos en el artículo 99 de la *Ley de Recursos Hídricos*,¹³⁶¹ de 2009: *Política Nacional Ambiental; Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos; Plan Nacional de los Recursos Hídricos; y Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas*.

La *Política Nacional del Ambiente*,¹³⁶² de 2009, como herramienta del proceso estratégico de desarrollo del país, constituye la base para la conservación del medio ambiente, de tal modo que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que lo sustenta para contribuir al desarrollo integral, social, económico y cultural del ser humano en permanente armonía con su entorno. El primero de los Objetivos Específicos establecidos persigue el logro de la conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural del país, priorizando la gestión integral de los recursos naturales, entre otros, la GIRH del país.¹³⁶³

Basado en dicha Política, el *Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021*,¹³⁶⁴ se rige por los mismos Objetivos, General y Específicos, de aquella, definiendo en la Meta específica relativa al agua como Acciones Estratégicas: 1) asegurar la cobertura total del tratamiento y reutilización de las aguas residuales en el ámbito urbano y ampliar su

¹³⁶¹ *Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos*, de 30 de marzo de 2009 (Diario Oficial El Peruano N.º 10.562, del 31 de marzo de 2009).

¹³⁶² *Decreto Supremo N.º 012-2009-MINAM*, de 22 de mayo de 2009 (Diario Oficial El Peruano N.º 10.605, del 23 de mayo de 2009).

¹³⁶³ Eje de Política 1 (Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica); Objetivo N.º 1: Conservar y aprovechar sosteniblemente la diversidad biológica, los recursos naturales renovables y no renovables del país; Objetivo N.º 3: Lograr la gestión integrada de los recursos hídricos del país. *Vid. GOBIERNO DEL PERÚ. MINISTERIO DEL AMBIENTE. Política Nacional del Ambiente*, 2ª reimpresión, San Isidro-Lima, 2010, p. 13. Texto disponible en Internet: <<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Pol%C3%ADtica-Nacional-del-Ambiente.pdf>> (última consulta: 16/05/2017).

¹³⁶⁴ El *Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021* fue aprobado por *Decreto Supremo N.º 014-2011 MINAM*, de 8 de julio de 2011 (Diario Oficial El Peruano N.º 7.559, del 9 de julio de 2011).

cobertura en el ámbito rural; 2) asegurar el control de vertidos hacia los cuerpos de agua; 3) gestionar de manera integrada las cuencas, con enfoque ecosistémico, considerando el manejo sostenible de los recursos hídricos y priorizando la conservación de las cabeceras de cuenca; y 4) mejorar la disponibilidad y utilización del agua priorizando su uso adecuado en el sector agrario.

La *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos*,¹³⁶⁵ de 2015, es un importante instrumento de planificación vinculante que establece como Objetivo General lograr la GIRH en el ámbito nacional que permita satisfacer las demandas presentes y futuras, así como garantizar la conservación, la calidad y la disponibilidad del recurso hídrico y su aprovechamiento eficiente y sostenible. Además del Objetivo General, establece cinco Objetivos Específicos¹³⁶⁶ y define cinco Ejes de Política,¹³⁶⁷ con varias Estrategias de Intervención asociadas a cada uno de ellos.

Esta Política permitirá desarrollar la planificación en torno a la gestión de los recursos hídricos que conduzca a reducir la vulnerabilidad de la población y las actividades económicas que se desarrollen, además de proteger los ecosistemas acuáticos ante impactos del cambio climático. Busca articular políticas, normas y procesos de planeamiento que permitan la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres de recursos hídricos en el marco del *Sistema Nacional de Gestión Ambiental* y del *Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres*; para ello, promueve medidas y mecanismos de adaptación en la oferta, la demanda y los usos de los recursos hídricos ante los impactos actuales y futuros del cambio climático y los riesgos de desastres.

Es de reseñar de la *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos* que el Eje de Política 2 (Gestión de la calidad de los recursos hídricos) ha sido objeto de un documento específico: la *Estrategia Nacional para el Mejoramiento de la Calidad de los Recursos Hídricos*.¹³⁶⁸ La implementación de la Estrategia se desarrollará a través de un

¹³⁶⁵ La *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos* fue aprobada por Decreto Supremo 006-2015-MINAGRI, de 11 de mayo de 2015 (Diario Oficial El Peruano N.º 8.962, del 12 de mayo de 2015).

¹³⁶⁶ *Ibidem.*, p. 24.

¹³⁶⁷ Los Ejes de Política están referidos a la gestión de la cantidad, de la calidad, de la oportunidad y de la cultura del agua; y la adaptación al cambio climático y eventos extremos.

¹³⁶⁸ La *Estrategia Nacional para el Mejoramiento de la Calidad de los Recursos Hídricos* fue aprobada por la Agencia Nacional del Agua mediante *Resolución Jefatural N° 042-2016*, de 16 de febrero de 2016. Texto disponible en Internet: <http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/r.j._042-2016-ana.pdf> (última consulta: 16/05/2017).

Plan de Acción que involucra acciones, técnicas, normativas y de gestión en un horizonte propuesto de diez años (2016-2025) armonizado con el *Plan Nacional de Acción Ambiental 2011 al 2021*. Con la implementación del Plan de Acción, se espera lograr la recuperación gradual de la calidad de los recursos hídricos, establecer el cumplimiento de mecanismos articulados de protección y el fortalecimiento de la gestión integrada de los recursos hídricos.

El *Plan Nacional de los Recursos Hídricos*,¹³⁶⁹ de 2015, es el instrumento de planificación de gestión de los recursos hídricos del país que determina los programas de medidas que den cumplimiento a cada una de los cinco Ejes de Política y Estrategias de Intervención formuladas en la *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos*. Por tanto, el Plan tiene por objeto determinar las medidas de interés nacional establecidas en dicha Política que permitan resolver los problemas de la gestión del agua en el país, establecer los costes y fuentes de financiación, los criterios de recuperación de inversiones y la información relevante necesaria para alcanzar los objetivos establecidos en la misma, así como su programa de implementación. Contiene 30 programas de medidas, estructurales y no estructurales, que deben ejecutarse en los horizontes 2021 (medio plazo) y 2035 (largo plazo), mediante las instituciones que integran el *Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos*, y cuya finalidad común es atender las demandas de agua, toda vez que el mismo pretende garantizar el abastecimiento de agua en el país para contribuir a la seguridad alimentaria y al impulso de las actividades económicas, entre otras, la industria, la minería y la pesquera.

Los *Planes de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca* tienen el mismo Objetivo General que el *Plan Nacional de los Recursos Hídricos*, aunque sus medidas se circunscriben a su ámbito territorial, por lo que no se debe producir ninguna interacción entre ambos planes y, por tanto, para que el proceso planificador sea eficiente tanto en el ámbito territorial nacional como en los de las cuencas hidrográficas, estos instrumentos deben estar coordinados y alineados con el marco legal vigente para los recursos hídricos y con la planificación nacional integrada. Dichos Planes son instrumentos públicos vinculantes, de actualización periódica, que tienen por finalidad garantizar el uso

¹³⁶⁹ El *Plan Nacional de los Recursos Hídricos* fue aprobado por *Decreto Supremo N.º 013-2015-MINAGRI*, de 15 de julio de 2015 (Diario Oficial El Peruano N.º 9.027, del 16 de julio de 2015). Disponible en Internet: <<http://www.ana.gob.pe/nosotros/planificacion-hidrica/plan-nacional-recursos-hidricos>> (última consulta: 16/05/2017).

sostenible de los recursos hídricos en la respectiva cuenca e incrementar su disponibilidad para satisfacer las demandas de cantidad, calidad y oportunidad en el corto, medio y largo plazo, en consonancia con el desarrollo nacional, regional y local. Hasta finales del 2107 se han aprobado seis Planes de Gestión, que contienen programas de medidas, estructurales y no estructurales, a ejecutar en el periodo 2014-2028.

q) REPÚBLICA DOMINICANA:

La *Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*,¹³⁷⁰ contempla los recursos hídricos en varios Objetivos Específicos y sus correspondientes Líneas de Acción que los desarrollan. Así, los Objetivos Específicos 2.5.2. (Garantizar el acceso universal a servicios de agua potable y saneamiento, provistos con calidad y eficiencia); 4.1.1. (Proteger y usar de forma sostenible los bienes y servicios de los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio natural de la nación, incluidos los recursos marinos); y, especialmente, 4.1.4. (Gestionar el recurso agua de manera eficiente y sostenible, para garantizar la seguridad hídrica).

De este último Objetivo Específico cabe reseñar la Línea de Acción 4.1.4.1, que dispone el desarrollo de un marco legal e institucional que garantice la gestión sostenible y eficiente de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, una auténtica vulnerabilidad del país, caracterizado por la ausencia de una legislación del agua actualizada, la falta de definición de políticas hídricas en un contexto de desarrollo sostenible, y la desorganización del sector agua. Asimismo, resulta esencial la Línea de Acción 4.1.4.2: “Planificar de manera coordinada e integral, la gestión del recurso hídrico, con la cuenca hidrográfica como elemento central, para una asignación sostenible al uso humano, ambiental y productivo, y para apoyar la toma de decisiones en materia de la planificación del desarrollo regional”.

Finalmente, en el año 2012 la República Dominicana, a través del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, se ha dotado de un *Plan Hidrológico Nacional*,¹³⁷¹ donde se describe la situación hídrica del país y se definen Directrices sobre políticas para un mejor aprovechamiento de los recursos hídricos desde la perspectiva de su

¹³⁷⁰ Ley 1-12, promulgada el 25 de enero de 2012, que establece la *Estrategia Nacional de Desarrollo 2030* (Gaceta Oficial N.º 10.656, del 26 de enero de 2012).

¹³⁷¹ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS HIDRÁULICOS. *Plan Hidrológico Nacional*, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo, 2012.

disponibilidad y preservación en el marco de una explotación sostenible, proponiendo acciones dirigidas a subsanar las tendencias del uso ineficiente de los recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas, a fomentar la planificación de las cuencas hidrográficas, y a la optimización de las inversiones para satisfacer las demandas de agua de los distintos usos y usuarios.

r) URUGUAY:

El principal instrumento de política hídrica de Uruguay lo constituye la *Ley N.º 18.610*,¹³⁷² de 2009, que establece los *Principios Rectores de la Política Nacional de Aguas*, dando así cumplimiento a lo estipulado en el artículo 47 de la Constitución.¹³⁷³ Dicha *Política Nacional de Aguas* comprende la GIRH, así como los usos y servicios vinculados al agua. Entre los doce Principios establecidos en el artículo 8 destacan la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos, que deberá contemplar aspectos económicos, sociales y medioambientales, y la preservación del ciclo hidrológico; el reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos y de las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sostenible; y la participación de los usuarios y la sociedad en todas las instancias de planificación, gestión y control. Asimismo, el artículo 9 define los diez instrumentos que materializan dicha Política, entre otros, la planificación en un triple nivel: nacional, regional y local, estableciendo al efecto planes que tengan en cuenta los criterios de cuenca hidrográfica y de acuífero, los múltiples usos del agua y los

¹³⁷² *Ley N.º 18.610*, de 2 de octubre de 2009, *Establécense los principios rectores de una Política Nacional de Aguas* (Diario Oficial N.º 27.845, del 28 de octubre de 2009).

¹³⁷³ *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967*. Artículo 47: “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales. 1) La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en: a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza; b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas; c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones; d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico. Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto. 2)...”. Texto de la Constitución disponible en la página Web del Parlamento de Uruguay: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>> (última consulta: 17/05/2017).

diferentes requerimientos para cada uso; la coordinación institucional entre los organismos con competencia en materia de aguas; y la transversalización de las demás políticas públicas.

Conforme al mandato establecido en la *Política Nacional de Aguas* de formular planes nacionales, regionales y locales que contengan las directrices generales de la actuación pública y privada en materia de aguas,¹³⁷⁴ se ha aprobado en el año 2017 *el Plan Nacional de Aguas*,¹³⁷⁵ instrumento que establece las directrices generales para la gestión de los recursos hídricos en todo el territorio, con un horizonte temporal hasta el año 2030. Este Plan es un instrumento técnico y político para la gestión de los recursos hídricos en todo el territorio que define Objetivos y Directrices, se materializa en 10 Programas y 30 Proyectos, la mayor parte de ellos en fase de ejecución, y establece Metas a corto, medio, y largo plazo, sentando las bases para la formulación de los planes regionales y locales.

s) VENEZUELA:

La principal referencia a la política sobre los recursos hídricos se encuentra en el *Plan de la Patria Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*¹³⁷⁶ donde los mismos son contemplados tanto de forma genérica como recursos naturales que son en lo que respecta a la protección del medio ambiente y a su uso sostenible,¹³⁷⁷ como de manera más específica.¹³⁷⁸ Además, dicho documento define

¹³⁷⁴ Artículo 9.A).

¹³⁷⁵ *Decreto 2015/2017*, de 31 de julio de 2017 (Diario Oficial N.º 29.757, del 8 de agosto de 2017).

¹³⁷⁶ *Plan de la Patria Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019* (Gaceta Oficial N.º 6.118, de 4 de diciembre de 2013).

¹³⁷⁷ Objetivo Estratégico 5.1.4: “Impulsar la protección del ambiente, la eficiencia en la utilización de recursos y el logro de un desarrollo sostenible, implementando la reducción y el rehúso en todas las actividades económicas públicas y privadas”; Objetivo General 5.1.4.1: “Promover el uso sustentable y sostenible de los recursos naturales en los procesos de producción, circulación y consumo de los bienes, productos y servicios, así como la disminución de desechos, fomentando campañas permanentes de concienciación”. *Ibidem*.

¹³⁷⁸ Objetivo Estratégico 5.2.1: “Promover acciones en el ámbito nacional e internacional para la protección, conservación y gestión sustentable de áreas estratégicas, tales como fuentes y reservorios de agua dulce (superficial y subterránea), cuencas hidrográficas, diversidad biológica, mares, océanos y bosques”; Objetivo General 5.2.1.3: “Profundizar, articuladamente entre instancias del Poder Público y el Poder Popular, la protección integral del agua como un deber, haciendo uso responsable de la misma e impulsando espacios nacionales e internacionales de discusión sobre su uso y democratización”; Objetivo General 5.2.1.5: “Proteger las cuencas hidrográficas del país y todos los recursos naturales presentes en ellas, promoviendo su gestión integral, haciendo especial énfasis en las situadas al sur del Orinoco”; Objetivo General 5.2.1.6: “Continuar impulsando el reconocimiento del acceso al agua potable como un derecho humano en todos los ámbitos nacionales e

Políticas y Programas que afectan a los recursos hídricos enmarcados en el sector ambiente, en concreto, las Políticas 1 (Asegurar una gestión del agua partiendo de las cuencas hidrográficas como unidades de gestión, con el objetivo de satisfacer las necesidades humanas, ecológicas y la demanda generada por los procesos productivos del país), que se articula en diez Programas; y 4 (Garantizar la conservación y aprovechamiento de las cuencas hidrográficas, sus especies, ecosistemas y su red hidrológica), que consta de dos Programas.

A su vez, la *Ley de Aguas*,¹³⁷⁹ de 2007, dispone en su artículo 44 que “los planes de gestión integral de las aguas comprenden un plan nacional y los planes en el ámbito de regiones hidrográficas y de cuencas hidrográficas, y serán públicos y de obligatorio cumplimiento”. No obstante, hasta finales de 2017 no se ha aprobado ningún Plan.

De la exposición efectuada sobre la situación actual de las políticas hídricas en los diferentes países latinoamericanos puede extraerse como conclusión su heterogeneidad, que responde a las especificidades propias de cada uno de los países, la adopción generalizada de la GIRH, excepto en Haití y Paraguay, y la necesidad de adecuar sus políticas para hacer efectiva la *Agenda 2030* y los ODS.

La implementación de la GIRH en dichas políticas hídricas responde a la necesidad de cada país de lograr el uso sostenible de los recursos hídricos, satisfacer las demandas de agua en calidad, cantidad y oportunidad, haciendo frente a los impactos del cambio climático, y apoyar el desarrollo en el contexto de las políticas económicas, sociales y medioambientales nacionales establecidas. A ello cabe añadir el compromiso adquirido por los países que conforman la comunidad internacional en los distintos foros internacionales, en particular en la *Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002* y la *Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*, para adoptar la GIRH como el modelo a utilizar en el futuro.

internacionales”; Objetivo Estratégico 5.2.3: “Promover la cooperación, a nivel regional, para el manejo integrado de los recursos naturales transfronterizos”. *Ibidem*.

¹³⁷⁹ *Ley de Aguas*, aprobada el 9 de noviembre de 2006 (Gaceta Oficial N.º 38.595, del 2 de enero de 2007).

2. IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LATINOAMÉRICA

A partir de la aparición de la GIRH en 1992 comienza su implantación en América Latina, especialmente en México, con la aprobación ese mismo año de la *Ley de Aguas Nacionales*, al que siguió Brasil con su *Ley de Aguas de 1997*, adoptando los Estados de la Federación sus correspondientes Leyes de Aguas basadas en aquella. Posteriormente, Argentina adoptó a nivel federal la *Ley del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas de 2002*, a la que siguieron por parte de la Ciudad de Buenos Aires y de varias Provincias sus Leyes de Aguas específicas. No obstante, es a partir de 2007 cuando se produce en la región latinoamericana el mayor número de adaptaciones legislativas a la GIRH, tal y como se ha detallado en el Capítulo Cuarto.

En lo que respecta a las políticas hídricas que implementan la GIRH, examinadas en el epígrafe anterior de este mismo Capítulo, el ritmo de su puesta en práctica es distinto de un país a otro, dándose el caso de países que todavía se encuentran en la fase de definición y desarrollo de políticas y estrategias sobre los recursos hídricos que van a requerir varios años de planeamiento e impulso de capacidades, y de otros más avanzados, adentrados en la fase de su implementación.

Falta analizar, por tanto, cómo afecta la implementación de la GIRH a la institucionalidad del agua, lo que se abordará a continuación.

En el siglo XX, durante las décadas de 1960 y 1970, la mayoría de los países latinoamericanos acometieron la construcción de una amplia red de estructuras y servicios donde el Estado desempeñaba un papel preponderante. Sin embargo, en la década de 1990, la reforma impulsada por Organizaciones internacionales, en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, trajo consigo un debilitamiento de las instituciones públicas que afectó al sector de los recursos hídricos y obligó a reestructurar sus instituciones mediante una serie de procesos de descentralización, reducción de presupuestos y personal, y la privatización del servicio público de abastecimiento de agua y saneamiento, con la consiguiente aparición de mercados del agua.¹³⁸⁰

¹³⁸⁰ LINCK, A. y WEEMAELS, N.: *Hacia una agenda Sudamericana del agua*. Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS. Quito, 2010, p. 38. Disponible en Internet: <<http://www.fes-ecuador.org>> (última consulta: 18/05/2017).

El resultado de estas políticas fue una débil institucionalidad del Estado en lo que respecta a la gestión del agua, toda vez que la misma, generalmente, no recae en exclusiva en el Estado, sino que suele compartirse con los Gobiernos infraestatales y locales, con las empresas de agua potable y saneamiento e hidroeléctricas, con las corporaciones de cuencas y de ejecución de proyectos hidráulicos, con las organizaciones de usuarios, en especial las vinculadas al uso del agua para el riego, y, en ciertos países, con las comunidades indígenas, que tienen sus propias normas y sistemas ancestrales de gestión del agua.¹³⁸¹

Esta situación suponía la existencia frecuente de una pluralidad de órganos de decisión con funciones superpuestas y cometidos definidos con una cierta ambigüedad que generaban responsabilidades no lo suficientemente claras y precisas y que se tradujeron en un estado de fragmentación que dificultaba la administración y gestión de los recursos hídricos, como es el caso de Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Venezuela, donde es visible la falta de coordinación administrativa.¹³⁸²

Asimismo, es de reseñar que en todos los países latinoamericanos una cierta parte de la responsabilidad sobre la gestión y administración de los recursos hídricos corresponde a la autoridad medioambiental, a lo que cabe añadir las responsabilidades atribuidas a autoridades de obras públicas, agricultura, salud, vivienda, minas, etc., a algunas autoridades o corporaciones de cuencas, a grupos de comunidades indígenas y proyectos especiales de cooperación, y a sectores de usuarios, como los regantes y las juntas de uso de agua potable, entre otros.¹³⁸³

No obstante, y en especial a partir de 2007, con la adopción de la GIRH en las nuevas Leyes de Aguas y, por ende, en las políticas hídricas aprobadas, se inician nuevos procesos y reformas institucionales que pretenden concentrar la administración de los recursos hídricos en una única entidad, con funciones y responsabilidades claramente establecidas y con poderes y recursos acordes a sus responsabilidades, todo ello con la finalidad de conseguir un enfoque de la gestión hídrica de carácter integral, multisectorial,

¹³⁸¹ DOUROJEANNI, A. y JOURAVLEV, A.: “Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe”, CEPAL. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 51*, Santiago de Chile, 2002, p. 8.

¹³⁸² LINCK, A. y WEEMAELS, N.: *Hacia una agenda Sudamericana del agua*, op. cit., p. 38.

¹³⁸³ *Ibidem.*, p. 39.

descentralizado, democrático y participativo, adoptando la cuenca como unidad de gestión.

Como institución pionera en la concentración de la administración de los recursos hídricos en una única entidad es de citar el caso de México, que estableció en 1989 la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Posteriormente, una vez adoptada la GIRH en la legislación hídrica latinoamericana, son de mencionar los casos de Brasil, con la creación en el año 2000 de la Agencia Nacional de Aguas (ANA), a quien siguieron con esa misma denominación Nicaragua y Perú. Asimismo, Ecuador se dotó en 2014 de la Autoridad Única del Agua.¹³⁸⁴

Como conclusión, el conjunto de la región latinoamericana, al igual que sucede en las demás regiones, se encuentra en la fase de adopción de la GIRH, aunque su ritmo de implementación es diferente de un país a otro, toda vez que no existe un modelo único común. Ello da pie a pensar que la GIRH podría traducirse en un elemento de identidad regional en la materia. Esto puede tener consecuencias sobre las posibilidades de que se esté propiciando la homogeneización de prácticas en la misma dirección de implementación de los correspondientes planes, aunque la gestión en cada Estado sea peculiar y deba adecuarse a sus específicas particularidades.

3. LOS DESAFÍOS DEL AGUA EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO

La gobernanza del agua en América Latina, además de la evidente asimetría existente entre los distintos países de la región, dista mucho de ser efectiva, por lo que se presentan a continuación los principales desafíos genéricos a los que se enfrenta la misma, y las respectivas respuestas para superarlos.¹³⁸⁵

¹³⁸⁴ La institucionalidad de los recursos hídricos en cada uno de los países latinoamericanos figura en detalle en el *Anexo N.º 2* de esta Tesis Doctoral.

¹³⁸⁵ Los desafíos del agua en el espacio latinoamericano que se exponen a continuación han sido extraídos de los documentos generados por el PROCESO REGIONAL DE LAS AMÉRICAS (<http://scioteca.caf.com/>) y del DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA (DRP): <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dialogo-regional-de-politica/dialogo-regional-de-politica,2392.html>. En el PROCESO REGIONAL DE LAS AMÉRICAS participan más de 40 organizaciones agrupadas en los seis grupos de trabajo correspondientes a seis prioridades temáticas (garantizar el acceso a los servicios de agua y saneamiento para todos y el Derecho Humano al Agua; responder a los cambios climáticos y globales en un mundo urbanizado; gobernabilidad para mejorar la GIRH; asegurar la seguridad alimentaria; armonizar energía y agua, y mejorar la calidad de los recursos hídricos y los ecosistemas) que, en enero de 2010, al comienzo del proceso, se seleccionaron y analizaron a través de un proceso abierto y participativo, siguiendo la metodología propuesta por los

i) Implementar el derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento

Como ya se ha tratado anteriormente en el Capítulo Tercero, más de la mitad de los países latinoamericanos han incorporado en sus marcos jurídicos un reconocimiento explícito al derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento,¹³⁸⁶ como es el caso de Costa Rica¹³⁸⁷ y República Dominicana (2000), Uruguay (2005), Paraguay y Venezuela (2007), Ecuador (2008), Bolivia y Perú (2009), Colombia (2011),¹³⁸⁸ México (2012), Honduras (2013), Nicaragua (2014) y Cuba (2017). No obstante, en Guatemala se contempla a nivel de política hídrica.¹³⁸⁹ Asimismo, en el espacio latinoamericano únicamente Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Haití y Panamá no cuentan con ningún tipo de norma jurídica o política que reconozca el derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento.

La superación de este desafío requiere la ejecución prioritaria de dos acciones específicas: en primer lugar, el reconocimiento formal de este derecho humano por los países que todavía no lo han efectuado,¹³⁹⁰ y, en segundo lugar, su efectiva materialización.

organizadores del VI Foro Mundial del Agua. A su vez, el DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA (DRP) constituye uno de los principales instrumentos del Banco Interamericano de Desarrollo para fomentar el intercambio de experiencias y conocimiento entre funcionarios de alto nivel de América Latina y el Caribe y expertos en áreas clave de desarrollo como, entre otras, agua y saneamiento; cambio climático; comercio e integración; energía; gestión de riesgo de desastres; salvaguardias ambientales y sociales; y desarrollo urbano y vivienda.

¹³⁸⁶ Para un análisis en detalle del reconocimiento del derecho humano al agua en el marco jurídico de los países latinoamericanos, así como de la legislación y las políticas hídricas internas, *Vid.* MORA PORTUGUEZ, J. y DUBOIS CISNEROS, V.: *Implementación del derecho humano al agua en América Latina*, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), 2015. Texto disponible en Internet: <<https://www.caf.com/media/2630071/implementacion-derecho-humano-agua-america-sur-caf.pdf>> (última consulta: 21/05/2017).

¹³⁸⁷ Desde el año 2000, la Sala Constitucional de Costa Rica ha reconocido el derecho humano de acceso al agua derivado del derecho a la vida y a la salud (*Voto 00-02755* de marzo de 2000), como parte consustancial del ordenamiento jurídico, y ha emitido una reiterada jurisprudencia en ese sentido, que ha venido evolucionando a lo largo de los años, según las distintas resoluciones internacionales (*Votos 2002-10776*, de 2002, y *4654-2003*, de 2003). *Ibidem.*, p. 50.

¹³⁸⁸ Corte Constitucional, *Resoluciones T740 y C-2020*, de 2011. *Ibidem.*, p. 49.

¹³⁸⁹ *Acuerdo Gubernativo 418-2013: Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento de Guatemala*. *Ibidem.*, p. 33.

¹³⁹⁰ Para una aproximación al derecho humano al agua en la región latinoamericana, *Vid.* COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH): *Informe Anual 2015. Capítulo IV.A: Acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano*. Disponible en Internet: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/docs/InformeAnual2015-cap4A-agua-ES.pdf>> (última consulta: 20/05/2017).

La incorporación del derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento¹³⁹¹ al ordenamiento jurídico interno, además de posibilitar su reconocimiento por los operadores institucionales, facilita que puedan materializarse diversos instrumentos, tantos jurídicos como políticos, para su plena realización. Además, su reconocimiento de manera explícita en el ordenamiento jurídico permite su incardinación como tal derecho en los procesos de planificación y gestión del agua e, igualmente, en caso de conflictos resueltos en sede judicial. Es necesario, por tanto, que América Latina avance hacia la homogeneización de sus disposiciones constitucionales y legales en torno a este derecho, reconociendo y desarrollando a nivel legislativo cada uno de los distintos elementos que lo integran.¹³⁹²

En cuanto a la materialización efectiva de este derecho, no resulta suficiente con garantizar a la población el acceso al agua y el saneamiento, siendo igualmente necesario que se cumplan otros presupuestos inherentes a este derecho traducidos en el acceso a una cantidad de agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico, y contar con un saneamiento que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad. Ello lleva aparejado, entre otros aspectos, la no discriminación, en especial de los sectores más vulnerables y marginados de la población; la participación de los usuarios y comunidades en la toma de decisiones y en la gestión directa del recurso; la existencia de entes de regulación que garanticen la rendición de cuentas y la transparencia por parte de los operadores, ya sean públicos o privados; y la aceptación sociocultural de los sistemas de gestión que se desarrollen.¹³⁹³

Resulta necesario, por tanto, que los marcos tanto de carácter jurídico como de políticas que se instauren establezcan mecanismos que posibiliten la realización de los distintos componentes que integran este derecho humano. Una vez instaurados dichos mecanismos, deben implantarse marcos de políticas y estrategias, traducidos en planes y

¹³⁹¹ Ya se ha tratado anteriormente en el Capítulo Tercero que la Asamblea General de Naciones Unidas, a partir de la *Resolución 70/169 “Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento”* considera como derechos separados el acceso al agua potable y el saneamiento.

¹³⁹² MORA PORTUGUEZ, J. y DUBOIS CISNEROS, V.: *Implementación del derecho humano al agua en América Latina*, *op. cit.*, pp. 71-72.

¹³⁹³ *Ibidem.*, pp. 72-73.

programas, que permitan materializar los distintos componentes de este derecho y adaptarlos a la realidad del espacio latinoamericano.¹³⁹⁴

ii) Lograr el acceso universal a servicios de agua y saneamiento de calidad

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Meta 7.C perseguía la reducción a la mitad, para el año 2015, del porcentaje de personas que careciesen de acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Aunque América Latina en su conjunto ha cumplido la primera parte de dicho Objetivo, no lo ha conseguido en lo que respecta a servicios básicos de saneamiento, consistente en alcanzar el 85 % de cobertura global. Actualmente, la tasa de cobertura de acceso mejorado al agua potable es del 95 % (97 % en la población urbana y 84 % en la rural) y, para el saneamiento, del 83 % (88 % para la población urbana y 64 % en la rural).¹³⁹⁵

Existe, por tanto, una parte mínima en porcentaje pero amplia en el número de personas de la población urbana que carece de dichos servicios o bien los recibe de forma deficiente (elevados niveles de pérdidas de agua en sistemas de conducción de agua obsoletos, defectuosa desinfección del agua potable, ausencia o deficiente control de la calidad del agua, cortes frecuentes en el suministro de agua, baja presión del agua en circulación, etc.), siendo el porcentaje significativamente superior en el ámbito rural, aunque menor en cuanto al número de personas, toda vez que América Latina se aproxima al 80 % de tasa de urbanización. A lo anterior cabe añadir la escasa extensión de la red de saneamiento existente y el bajo nivel de tratamiento a que son sometidas las aguas residuales, provocando la contaminación de los recursos hídricos y el incremento de enfermedades relacionadas con el agua.

Al no alcanzarse en su totalidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para remediarlo, se aprobó en 2015 la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, donde el *Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 6* impone el logro para el año 2030 del acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos, y a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos. Dicha Agenda, asimismo, indica los medios necesarios para implementar los Objetivos y sus Metas.

¹³⁹⁴ *Ibidem.*, p. 72.

¹³⁹⁵ *Vid. Tabla 4-3: Datos de acceso al agua potable y el saneamiento de los países de América Latina*

Son de reseñar tres aspectos significativos para el acceso al agua potable y el saneamiento: el fenómeno de la urbanización, la población rural y los grupos de población más desfavorecidos. En el primer caso, el fenómeno de la urbanización, creciente y con una gran cantidad de actividades económicas realizadas en las ciudades, implica una mayor demanda de servicios de agua potable y saneamiento,¹³⁹⁶ así como una mayor competencia y la consiguiente aparición de conflictos entre el uso doméstico urbano del agua y otros usos, agravados en algunas regiones a causa de los efectos atribuidos al cambio climático. Además, la urbanización implica la existencia de un porcentaje significativo de personas, alrededor del 25 %, que viven en asentamientos marginales informales, en zonas urbanas y periurbanas localizadas en muchas ocasiones en zonas de riesgo y de difícil acceso, carentes de agua potable y saneamiento, donde se producen graves problemas sanitarios relacionados con la ausencia o acusada escasez de agua potable y el nulo tratamiento de las aguas residuales generadas.¹³⁹⁷

El desafío pasa por modernizar los sistemas de prestación de servicios hídricos, adoptando soluciones integrales de gestión que comprendan acciones coordinadas y simultáneas que ofrezcan una atención integral en la dotación de viviendas y servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, e incorporar los grupos de población marginales a zonas dotadas de viviendas dignas que cuenten precisamente con servicios básicos de electricidad, agua potable y saneamiento.¹³⁹⁸ Ello resulta más fácil de implementar en los países más avanzados en los procesos de urbanización, caracterizados por una mayor estabilidad demográfica, mientras que en el resto de los países la planificación de la ordenación urbana debe contener medidas que impidan una expansión desordenada de su urbanización habida cuenta de que el mayor porcentaje de crecimiento urbano suele producirse en zonas periurbanas de escasas posibilidades económicas.¹³⁹⁹

En lo que respecta a la población rural, la tendencia demográfica es decreciente debida al incremento del éxodo a las zonas urbanas. Las zonas rurales tienen una

¹³⁹⁶ Para una mayor comprensión de la gestión urbana del agua, *Vid.* MEJÍA BETANCOURT, A. y PARDÓN, M.: “Equidad e inclusión social en América Latina: acceso universal al agua y el saneamiento”, CAF, *Serie Reflexiones sobre políticas sociales y ambientales*, N.º 2, 2013, pp. 31-52.

¹³⁹⁷ PROCESO REGIONAL DE LAS AMÉRICAS: *Agenda del Agua de las Américas: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*, VI FORO MUNDIAL DEL AGUA, Marsella, 2012, p. 32. Disponible en Internet: <<http://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam.files/agenda-del-agua-de-las-americas.pdf>> (última consulta: 21/05/2017).

¹³⁹⁸ *Ibidem.*

¹³⁹⁹ *Ibidem.*

cobertura de servicios de agua potable y saneamiento muy inferior a las zonas urbanas debido en gran parte a la dispersión de la población en amplios territorios y a las características orográficas del terreno, que dificultan y encarecen en muchas ocasiones la construcción de redes hídricas, lo que supone un coste económico del establecimiento y mantenimiento de dichos servicios muy superior al de las zonas urbanas. Desde hace varias décadas, los servicios de agua potable y saneamiento han pasado de un enfoque basado en la oferta a otro fundado en la demanda en el que participan de manera muy activa las comunidades, que sufragan una parte del coste de la financiación, construcción y mantenimiento de los mismos. El desafío por superar comprende la cobertura universal de los servicios de agua potable y saneamiento en calidad y cantidad adecuadas, que debe ser una prioridad en el espacio latinoamericano, acompañada además de instrumentos de sostenibilidad financiera y medioambiental, así como de participación ciudadana, regulación, transparencia y rendición de cuentas, aspectos clave para lograr una efectiva gobernanza de los recursos hídricos.¹⁴⁰⁰

En el caso de la población más desfavorecida, el principal obstáculo para acceder a servicios de agua potable lo constituye su nula o escasa capacidad de pago sin comprometer otras necesidades básicas familiares, siendo entonces la solución más frecuentemente empleada la concesión de subsidios estatales a dicha población.¹⁴⁰¹ En muchos países latinoamericanos los hogares carecen de un contador de consumo de agua, pagándose una determinada tarifa independientemente del consumo real efectuado, lo que favorece el despilfarro en el consumo de agua en un contexto en el que las tarifas arbitradas no cubren el coste real del servicio, sobre todo teniendo en cuenta las frecuentes ineficiencias existentes en la gestión de los servicios.

El desafío en este caso consiste en establecer tarifas realistas en combinación con la concesión de subsidios a los más desfavorecidos, así como diseñar políticas de recuperación de costes que no deben sustituir, de ninguna manera, a las inversiones

¹⁴⁰⁰ Para un análisis en detalle sobre los servicios de agua potable y saneamiento en las zonas rurales de América Latina, *Vid.* MEJÍA, A.; CASTILLO, O. y VERA, R.: “Agua potable y saneamiento en la nueva ruralidad de América Latina”, CAF, *Serie Agua para el Desarrollo*, Bogotá, 2016.

¹⁴⁰¹ PROCESO REGIONAL DE LAS AMÉRICAS: *Agenda del Agua de las Américas: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*, pp. 29-30.

estatales relacionadas con el mantenimiento y extensión de la red de infraestructura, en especial la relativa a las redes de saneamiento y al tratamiento de aguas residuales.¹⁴⁰²

La provisión de los servicios de agua potable y saneamiento se encuentra íntimamente unida al desarrollo de los países, por lo que las políticas que se definan, la toma de decisiones y las inversiones que se efectúen en los diversos niveles no solo corresponden a la institucionalidad relacionada con los recursos hídricos y los servicios de agua potable y saneamiento, sino que debe traducirse en un compromiso al más alto nivel político, incluyendo los ministerios afectados (Economía, Desarrollo/Planificación, Vivienda, Salud), así como al poder legislativo, a los Gobiernos locales e infraestatales, y a una participación efectiva de los sectores productivos y de la sociedad civil en su conjunto.

iii) Alcanzar una eficaz y eficiente gestión integrada de los recursos hídricos

A pesar de los importantes avances conseguidos en los últimos años, todavía subsisten problemas de gobernanza que impiden alcanzar una gestión integrada eficaz y eficiente, tanto a nivel nacional como de cuenca. Los problemas de gobernanza del agua en la región proceden de las dificultades encontradas para: 1) la realización de la gestión integral del agua a partir de la unidad del ciclo hidrológico; 2) el establecimiento de regulaciones claras, precisas y efectivas para la provisión de servicios eficientes; 3) la coordinación de la gestión de las cuencas transfronterizas; 4) la formulación y puesta en práctica de políticas efectivas; 5) la ampliación y fortalecimiento de las capacidades institucionales públicas; 6) el incremento de la participación de todos los actores relacionados con los recursos hídricos, incluidos los usuarios del agua; y 7) el logro de un mayor grado de sensibilización sobre el tema de toda la sociedad civil.¹⁴⁰³

El desafío consiste en lograr marcos legales y arreglos institucionales del agua que conciten la confianza de los agentes sociales y favorezcan la financiación del sector del agua. Los criterios para establecer estos arreglos institucionales deben ir orientados a desarrollar un marco normativo y una estructura institucional que genere la credibilidad en las instituciones y posibilite decisiones consensuadas y transparentes. La institucionalidad debe fortalecerse a través de la participación activa de las entidades del

¹⁴⁰² *Ibidem.*, p. 30.

¹⁴⁰³ *Ibidem.*, pp. 34-35.

sector y la vinculación de otros sectores que coadyuven en la planificación de la oferta y la demanda de los recursos hídricos. Las reformas institucionales que se acometan deben tener en consideración la sostenibilidad financiera, medioambiental y social en la gestión de los recursos hídricos.¹⁴⁰⁴

Una de las principales características de la región es la de su elevada urbanización, en especial a partir de la década de 1970, que ha provocado la falta de capacidad de la gestión hídrica en las ciudades para enfrentarse a la creciente competencia por el agua, el saneamiento y el tratamiento de las aguas residuales. Normalmente, los servicios de agua potable y saneamiento se han planificado y gestionado de forma aislada y, por tanto, sin relación alguna con los procesos de planificación y ordenación territorial urbana y de gestión de la respectiva cuenca hidrográfica. El desafío pasa por conseguir una gestión integrada de las aguas urbanas considerada como elemento específico diferenciado dentro de la GIRH, basada en la creación de contextos institucionales donde participen tanto actores públicos como privados amparados por un adecuado marco político y normativo.¹⁴⁰⁵

Asimismo, es de reseñar uno de los efectos que el cambio climático causa en las ciudades y que tiene una especial incidencia en la región latinoamericana: las inundaciones, cada vez más frecuentes e intensas, muestran la incapacidad de la infraestructura hídrica para amortiguar sus efectos. Este desafío específico puede ser resuelto, al menos en parte, a través de acciones complementarias que pasan por la gestión de las aguas pluviales, la creación de zanjas de infiltración y de sistemas naturales que posibiliten la disminución de la velocidad de la escorrentía, la utilización de lagunas de retención y determinadas acciones de ordenación urbanística, entre otras, la prohibición de construir en zonas potencialmente peligrosas en caso de inundaciones.¹⁴⁰⁶

iv) Controlar la sobreexplotación de los acuíferos

Como se ha señalado en el Capítulo Cuarto, América Latina se caracteriza por la abundancia de recursos hídricos, tanto de aguas superficiales como subterráneas, aunque su distribución es irregular y existen zonas áridas y semiáridas, y también otras sometidas

¹⁴⁰⁴ *Ibidem.*, p. 35.

¹⁴⁰⁵ *Ibidem.*, p. 36.

¹⁴⁰⁶ *Ibidem.*, p. 36.

a escasez y estrés hídrico donde los acuíferos muestran síntomas de agotamiento y de una creciente contaminación, como en el caso de México, donde un tercio de la superficie irrigada (dos millones de hectáreas, aproximadamente), cerca de 75 millones de personas y una buena parte de la industria utilizan el agua procedente de acuíferos.¹⁴⁰⁷

La sobreexplotación de los acuíferos debida a un excesivo número de permisos de extracción concedidos y la existencia también de un elevado número de pozos ilegales que proliferan por la falta de vigilancia e incumplimiento de la legislación se ve agravada por las políticas de subsidios a las tarifas eléctricas en el sector agrícola, que propician el despilfarro del agua y el consiguiente agotamiento de los acuíferos. La contaminación de los acuíferos resulta más difícil de combatir que la de los cuerpos de agua superficiales, con lo que se dan innumerables casos de utilización de aguas subterráneas contaminadas que provocan importantes daños en la salud de las personas.

Este desafío puede ser resuelto en buena parte estableciendo un registro de permisos de explotación controlado periódicamente y erradicando los pozos ilegales, a la vez que se incentivan las técnicas de riego intensivo, con el consiguiente ahorro de agua, en detrimento de los subsidios al empleo de la electricidad para la extracción de agua en el sector agrícola.

v) Adaptarse a las transformaciones del clima que se producen

El calentamiento global es una evidencia para una parte importante de la comunidad científica, que tiene un efecto perceptible en el ciclo hidrológico a través del cambio en los patrones de precipitación. El cambio climático aparece en nuestros días como una amenaza a la que se le atribuye un impacto importante sobre los recursos hídricos materializado en una mayor variabilidad espacial y temporal de los eventos hidrometeorológicos manifestada en catastróficas inundaciones, más intensas y frecuentes, con la disminución del tiempo de concentración de la escorrentía y la reducción de la infiltración, y pertinaces sequías, también cada vez más frecuentes, que afectan a la disponibilidad de agua y, por tanto, a los diferentes usos, que trascienden a la sociedad en su conjunto.

¹⁴⁰⁷ *Ibidem.*, p. 40.

El cambio climático ya se materializa en algunas regiones de América Latina con una sustancial disminución de los aportes hídricos a los embalses,¹⁴⁰⁸ provocando una disminución de la generación hidroeléctrica y la reducción de la disponibilidad hídrica para el abastecimiento doméstico, la agricultura y la industria, afectando a la calidad del agua. Asimismo, sus efectos inciden en el ascenso del nivel del mar, con la consecuente introducción de cuñas salinas en los acuíferos próximos a la costa.¹⁴⁰⁹

La actividad económica de América Latina está relacionada y depende en gran medida de los recursos naturales, entre otros, los recursos hídricos, en los que el riego en la agricultura ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo de muchos de sus países, por lo que resultan especialmente vulnerables al cambio climático.

Los efectos del cambio climático ya son visibles en los glaciares sudamericanos, cuya superficie ha retrocedido en casi una cuarta parte en el transcurso de los últimos 30 años, y causará importantes daños en las zonas costeras, donde vive el 60 % de la población latinoamericana, a consecuencia del aumento del nivel del mar, que provocará inundaciones y fenómenos de salinización.¹⁴¹⁰ A su vez, muchas ciudades adolecen de una adecuada infraestructura de drenaje, agravada en el caso de poblaciones construidas en áreas con un alto riesgo de inundación.

Los países latinoamericanos han adquirido la suficiente experiencia para contrarrestar el cambio climático y han mejorado sus capacidades para reducir sus vulnerabilidades a través de medidas concretas de adaptación y mitigación, en la inteligencia de que no existe una única solución común a todos ellos.¹⁴¹¹

¹⁴⁰⁸ Como ejemplo, la presa de Guri (Venezuela), el embalse más grande de América Latina después de la presa binacional de Itaipú (Brasil y Paraguay), que alberga la central hidroeléctrica Simón Bolívar con una capacidad de generación de energía hidroeléctrica de 45.000 GWh, ha experimentado bajos niveles de embalse en 2003 y 2010 a consecuencia de pertinaces sequías, siendo el año 2016 el más crítico, obligando al Gobierno a decretar medidas de ahorro energético para preservar el bajo nivel de embalse de la presa. Fuente: TELESUR: <<https://www.telesurtv.net/news/Emergencia-electrica-en-Venezuela-20160427-0005.html>> (última consulta: 22/05/2017).

¹⁴⁰⁹ POCHAT, V.: *Una agenda del Agua para América del Sur: desafíos, visión y estrategias*, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), 2015, p. 30. Disponible en Internet: <https://www.caf.com/media/2630020/Agenda_Agua_America_Sur-CAF.pdf> (última consulta: 22/05/2017).

¹⁴¹⁰ PROCESO REGIONAL DE LAS AMÉRICAS: *Agenda del Agua de las Américas: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*, op. cit., p. 33.

¹⁴¹¹ En 2010 el Diálogo Regional de Política de Agua y Adaptación al Cambio Climático (DRP) presentó en la 16ª Conferencia de las Partes (COP 16) de la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC) celebrada en Cancún (México) durante los *Diálogos por el Agua y el Cambio Climático*, un documento que contenía nueve Recomendaciones de política pública sobre agua y cambio climático: 1) Es importante reconocer la inminencia y relevancia de los

El desafío de adaptarse al cambio climático requiere, por tanto, la búsqueda de una mejor gestión del agua a través de la inclusión de los recursos hídricos en las políticas nacionales e infraestatales de adaptación y mitigación del cambio climático, y evaluando localmente la necesidad de adaptar la infraestructura hídrica a la realidad del cambio climático basada en los sistemas de información disponibles sobre la disponibilidad de recursos hídricos en cantidad, calidad y oportunidad, sus usos y usuarios.¹⁴¹²

vi) Asegurar el uso sostenible del agua para la agricultura

La agricultura de regadío supone cerca del 44 % de la producción agrícola mundial, estimándose que, ante el aumento de la población, para el año 2030, la mitad de todos los alimentos producidos y dos tercios de todo el grano cosechado provendrán de la agricultura de regadío.¹⁴¹³ El continente americano es el mayor productor mundial de alimentos y, en concreto, las tierras dedicadas en América Latina a la agricultura producen tres veces más alimentos de los que consume su población, además de dedicar una parte importante de tierra de regadío a la producción de biocombustibles.¹⁴¹⁴

En la región latinoamericana la agricultura de regadío, en general, presenta bajos niveles de eficiencia debido a la utilización masiva del riego superficial por inundación,

impactos del Cambio Climático en los recursos hídricos; 2) La adaptación al Cambio Climático debe incorporarse como un elemento estratégico fundamental en la GIRH; 3) Es necesario fortalecer la dimensión ambiental dentro de los procesos de gestión de los recursos hídricos en la región como medida de adaptación al Cambio Climático; 4) Es esencial incluir explícitamente consideraciones de equidad y atención a la pobreza en el marco de las políticas de adaptación al Cambio Climático en materia de agua; 5) Los sistemas de información climatológica e hidrológica de la región deben fortalecerse para ayudar a tomar, oportunamente y colectivamente, medidas preventivas y de adaptación al Cambio Climático; 6) Deben fortalecerse las capacidades institucionales para la adaptación al Cambio Climático en materia de agua; 7) La infraestructura hídrica debe desarrollarse y adaptarse para responder a las nuevas necesidades impuestas por el Cambio Climático y a las fuentes de financiamiento disponibles; 8) El proceso de adaptación al Cambio Climático en materia de agua ofrece retos importantes de organización social, por lo que resulta relevante establecer mecanismos efectivos de coordinación, colaboración y participación social; y 9) Se debe profundizar en materia de generación de conocimiento y formación profesional sobre la adaptación al Cambio Climático en materia de agua. *Vid. DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA DE AGUA Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (DRP): Agua y Adaptación al Cambio Climático en las Américas; Soluciones del Diálogo Regional de Política (DRP)*, 2012, p. 31. Disponible en Internet: <<http://cenida.una.edu.ni/relectronicos/REP10A282.pdf>> (última consulta: 21/05/2017).

¹⁴¹² Para un análisis en detalle de la adaptación al cambio climático, *Vid. MAGRIN, G. O.: “Adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe”, CEPAL, Estudios del Cambio Climático en América Latina*, Santiago de Chile, 2015.

¹⁴¹³ BEEKMAN, G.: *Agua y seguridad alimentaria*, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), 2015, p. 6. Disponible en Internet: <<http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/784/CAF%20Agua%20y%20seguridad%20alimentaria%20America%20de%20Sur.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (última consulta: 22/05/2017).

¹⁴¹⁴ PROCESO REGIONAL DE LAS AMÉRICAS: *Agenda del Agua de las Américas: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*, *op. cit.*, p. 36.

a lo que se une la obsolescencia de la infraestructura de conducción y distribución de agua cuyo desafío pasa por su modernización; no obstante, el empleo del riego localizado en Chile y la transferencia de los distritos de riego en México a las asociaciones agrícolas han propiciado una mayor eficiencia y, por ende, una mejora en la producción de alimentos.

Durante los próximos 25 a 30 años se producirá un aumento de la demanda de cereales a nivel mundial de entre el 70 y el 100 %, ¹⁴¹⁵ lo que afectará de manera importante a la región latinoamericana que, para satisfacer la misma, tendrá que afrontar retos importantes en los sectores de los recursos hídricos y la agricultura. ¹⁴¹⁶

El desafío al que se enfrenta la agricultura en la región es el de asegurarse el uso sostenible del agua. Ello lleva aparejado la definición de políticas agrícolas realistas; el incremento de la productividad del agua en la agricultura, en especial mediante la innovación, esencial para disminuir la presión sobre los recursos hídricos, reducir la degradación ambiental y mejorar las condiciones de seguridad alimentaria; la introducción de mejoras en la eficiencia de las plantas para utilizar el agua; la ampliación y modernización de la infraestructura hídrica; la paulatina transformación del riego superficial en otras modalidades más eficientes; y el incremento en la utilización para la agricultura de las aguas residuales sometidas a tratamiento, o bien las no residuales de baja calidad. ¹⁴¹⁷

vii) Promover el equilibrio entre el agua y la energía

El crecimiento económico de los países latinoamericanos ha provocado una mayor demanda de energía eléctrica que requiere un espectacular incremento de la capacidad energética o, en su defecto, se producirán graves crisis de abastecimiento de electricidad, siendo igualmente uno de los desafíos garantizar el acceso de toda la población a la energía eléctrica.

El conflicto en el uso del agua para la generación de energía se da de manera explícita en la hidroelectricidad cuando su uso no coincide temporal o espacialmente con

¹⁴¹⁵ BEEKMAN, G.: *Agua y seguridad alimentaria*, op. cit., p. 6.

¹⁴¹⁶ Para un análisis en detalle de la interrelación entre el agua y los alimentos, Vid. EMBID, A. y MARTÍN, L.: “El Nexo entre el agua, la energía y la alimentación en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 179, Santiago, 2017.

¹⁴¹⁷ Para un análisis en detalle, Vid. BEEKMAN, G.: *Agua y seguridad alimentaria*, op. cit.

otras necesidades como las relacionadas con el uso doméstico, el riego, la industria, el control de inundaciones o los caudales mínimos ecológicos aguas abajo; sin embargo, en otros casos el desarrollo de embalses de uso múltiple o dedicados a la hidroelectricidad contribuye a la regulación de caudales y a garantizar el agua para otros usos, como cuando se efectúan transferencias de cuencas para aprovechar mejor el potencial hidroeléctrico.¹⁴¹⁸ En determinados casos, la prioridad del agua para consumo humano o bien el control de inundaciones suponen limitaciones a la generación óptima de energía hidroeléctrica, aunque el impacto negativo más importante lo constituye las consideraciones medioambientales y sociales para la construcción de las presas y plantas de energía hidroeléctrica.¹⁴¹⁹

En las últimas décadas, muchos países de la región han desarrollado acciones de eficiencia energética para combatir la crisis energética, por lo que, para reducir la dependencia de fuentes de energía no renovables a la par que garantizar el abastecimiento, han recurrido a fuentes alternativas eficientes de energía renovables como la energía hidroeléctrica, la eólica y la utilización de biomasa, estas dos últimas complementarias estacionalmente de la hidroeléctrica en muchas regiones y empleadas en los períodos menos lluviosos que, normalmente, suelen coincidir con los de cosechas de cultivos, como los utilizados para la producción de biocombustibles, al igual que con los períodos de mayor intensidad del viento.

Dados los inmensos recursos hídricos que posee América Latina, queda claro que la energía hidroeléctrica es un sector estratégico en la mayoría de los países, aunque ocasiona un gran impacto en la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos de la región, muchos de ellos transfronterizos. Los desafíos en este campo son muy variados, y van desde el desarrollo de políticas que promuevan la interdependencia entre agua y energía hasta la ampliación de las investigaciones sobre los impactos causados a los recursos hídricos, pasando por las mejoras que deben introducirse para conseguir un mayor grado de eficiencia tanto en el uso del agua como energética que satisfaga una

¹⁴¹⁸ MILLÁN, J.: *Agua y energía*, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), 2015, p. 10. Disponible en Internet: <<http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/783/CAF%20Agua%20y%20energia%20America%20del%20Sur.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (última consulta: 22/05/2017).

¹⁴¹⁹ Para un análisis en detalle de la interrelación entre el agua y la energía, *Vid.* EMBID, A. y MARTÍN, L.: “El Nexo entre el agua, la energía y la alimentación en América Latina y el Caribe”, *op. cit.*

demanda creciente, reduzca la necesidad de desarrollar una infraestructura intensiva en capital, y proporcione beneficios medioambientales.¹⁴²⁰

viii) Incrementar la cooperación en la gestión de las aguas transfronterizas

En el espacio latinoamericano, la gestión de los principales cursos de agua transfronterizos se realiza a través de tratados en su mayor parte bilaterales, siendo el grado de institucionalización y el nivel de cooperación muy variable, en función de los beneficios que se espera obtener, toda vez que los Gobiernos son reacios a ceder parte de su soberanía delegando atribuciones en un órgano internacional que no esté plenamente subordinado a ellos.

Así, a las Comisiones Mixtas, Comisiones Administradoras y demás entidades transfronterizas que se instituyen para materializar la cooperación sobre cursos de agua transfronterizos se les suelen otorgar únicamente competencias sobre temas estrictamente técnicos, como la puesta en marcha del proyecto y la comunicación a efectos informativos de datos relativos, entre otros, al volumen de agua, calidad de la misma, tráfico fluvial, etc., por lo que carecen de poder de decisión sobre asuntos relevantes para lo que constituye en sí mismo el objeto de la cooperación.

La propia naturaleza de las aguas transfronterizas obliga a la cooperación internacional, toda vez que su aprovechamiento se traduce en la interdependencia que generan en los ámbitos geográfico, económico, social y medioambiental y, por ello, exigen acciones conjuntas y coordinadas a distintos niveles; sin embargo, a pesar de la voluntad de cooperación entre los países ribereños latinoamericanos en la gestión conjunta de las aguas transfronterizas compartidas, los resultados no han sido todo lo satisfactorios que cabría esperar.¹⁴²¹

El desafío consiste en conseguir una eficaz cooperación internacional basada en la coordinación real y efectiva de las políticas nacionales de los Estados ribereños apoyada en una financiación planificada que garantice la continuidad de los proyectos

¹⁴²⁰ PROCESO REGIONAL DE LAS AMÉRICAS: *Agenda del Agua de las Américas: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*, op. cit., pp. 38-39.

¹⁴²¹ *Ibidem.*, pp. 40-41.

hídricos transfronterizos y asegure la ordenación, desarrollo, utilización y protección medioambiental de los cursos de agua transfronterizos.

ix) Disminuir la conflictividad creciente por el agua en el interior de los países

Como ya se ha expuesto en varias ocasiones, existe una gran abundancia de recursos hídricos en la región, aunque, igualmente, hay cuencas concretas sometidas a escasez y estrés hídrico, y cuyos acuíferos se encuentran afectados por la contaminación, lo que provoca tensiones y conflictos entre usos y usuarios.¹⁴²²

Los conflictos normalmente suelen manifestarse en torno a las asignaciones de agua concedidas a determinados sectores, al control de la contaminación, a la planificación y ejecución de grandes proyectos hidráulicos, a la protección contra inundaciones y a la estimación de los caudales ecológicos.¹⁴²³ El aumento de la demanda de agua en las ciudades motivada por el incremento de la urbanización en la región latinoamericana, así como para la minería, especialmente en Argentina, Bolivia, Chile y Perú, ha provocado conflictos, en ocasiones con los pueblos indígenas de la cuenca, al tener que detraer importantes volúmenes de agua provenientes normalmente del sector agrícola para satisfacer dichas necesidades de los sectores doméstico e industrial.

El despilfarro del agua y la deficiente gestión de la agricultura de regadío afectan negativamente a los regímenes hidrológicos de los cursos de agua y, por ende, su disponibilidad en términos de cantidad, calidad y oportunidad. Asimismo, la construcción de infraestructuras hidráulicas con finalidades diversas tales como la regulación del caudal a través de embalses o el trasvase de parte del agua a cuencas deficitarias mediante canales y tuberías enfrenta intereses contrapuestos que devienen en conflictos, habitualmente en aquellos lugares en los que existe una fuerte competencia por el agua, o bien a consecuencia del impacto social que provocan en los afectados por las obras (por ejemplo, la construcción de un embalse en un curso de agua trae consigo el desplazamiento forzoso de los habitantes asentados en la zona que va a ser inundada, y la

¹⁴²² Para un análisis de los conflictos entre usos y usuarios, *Vid.* MARTÍN, L. y JUSTO, J. B.: “Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 171, Santiago de Chile, 2015.

¹⁴²³ PROCESO REGIONAL DE LAS AMÉRICAS: *Agenda del Agua de las Américas: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*, *op. cit.*, pp. 41-42.

consiguiente pérdida de los medios de subsistencia allí existentes), a lo que cabe añadir la fuerte contestación social que generan algunos proyectos hidráulicos arguyendo el importante daño medioambiental que producirán.

Resulta todo un desafío arbitrar medidas, en ocasiones muy diversas, que permitan disminuir la probable conflictividad que genera la competencia entre los diversos usos y usuarios. En unos casos, los conflictos podrán prevenirse y, en otros casos, se buscarán soluciones a los mismos arbitrando acciones que intenten compatibilizar la oferta y la demanda de agua, o bien, en función de la clase de conflicto, mediante compensaciones económicas y/o sociales por los perjuicios ocasionados (es el caso, por ejemplo, de la población forzada a abandonar la zona ante la construcción de un embalse), o a través de acciones informativas que justifiquen las medidas adoptadas para la satisfacción del interés general (sirva como ejemplo el caso del trasvase de agua a una cuenca deficitaria, donde la conflictividad que suele provocar tal medida puede atenuarse a través de una acción informativa efectuada con oportunidad). De una manera más concreta, deberían crearse capacidades de gobernanza sobre el agua que permitan regular y ordenar todas las intervenciones que se efectúen con la finalidad de prevenir y, en su defecto, minimizar o resolver los conflictos que pudieran surgir.¹⁴²⁴

Un aspecto común a todos los anteriores desafíos lo constituye el hecho de que, originariamente, estas actuaciones de orden normativo y político sobre la gobernanza del agua son de carácter estrictamente estatal, aunque las mismas se configuran sobre un soporte normativo o impulsor de origen internacional que las limita debido a las propias características de dichos instrumentos impulsores, y que serán analizados a continuación, en la Parte III de esta Tesis Doctoral.

¹⁴²⁴ MARTÍN, L. y JUSTO, J. B.: “Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe”, *op. cit.*, p. 58.

PARTE III: COMPONENTES NORMATIVOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS EN AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

Esta Tercera y última Parte de la Tesis Doctoral analiza la situación actual de las normas jurídicas internacionales relacionadas con los recursos hídricos compartidos en el espacio latinoamericano en lo que se refiere tanto a la cooperación internacional en esta materia como a su tratamiento en los diferentes procesos de integración de la región, articulándose en dos Capítulos, Séptimo y Octavo, respectivamente.

La obligación de los Estados de cooperar entre sí constituye un principio del Derecho internacional. En lo que se refiere a los recursos hídricos transfronterizos, la obligación general de cooperar de manera específica en los cursos de agua compartidos la recoge el principal instrumento jurídico del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales: la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (Convención de Nueva York de 1997)*.

Dicha cooperación internacional específica sobre los recursos hídricos es analizada en el Capítulo Séptimo, que se estructura en tres partes, dedicándose la primera de ellas a analizar la necesidad de cooperar y los distintos grados de cooperación existentes. Siendo la gestión del agua la gestión de los conflictos en torno a los recursos hídricos no podía faltar un apartado dedicado a los conflictos por los recursos hídricos transfronterizos y sus causas como aspecto negativo de la cooperación. La última parte analiza el marco normativo internacional de la cooperación sobre los recursos hídricos en los países latinoamericanos; es decir, la situación actual de los tratados bilaterales y multilaterales sobre recursos hídricos concluidos en América Latina.

En un escalón por encima de la cooperación se sitúan los procesos de integración, mucho más complejos, que requieren la constitución de la correspondiente Organización internacional específica de cada esquema de integración, dotada de los necesarios órganos de decisión y gestión, donde los recursos hídricos transfronterizos constituyen un valioso elemento que contribuye a su éxito. Así, el Capítulo Octavo analiza el concepto y las características de la integración y la evolución del regionalismo en la región latinoamericana, finalizando con el examen del tratamiento que los procesos de integración dispensan a los recursos hídricos transfronterizos.

CAPÍTULO SÉPTIMO: LA COOPERACIÓN SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS

1. LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS

1.1. Generalidades

La cantidad de agua disponible *per cápita* se encuentra en disminución, tal y como ya se ha señalado anteriormente. Además, la realidad geopolítica incide y complica aún más esta situación toda vez que los ríos, lagos, humedales y acuíferos fluyen sin respetar las fronteras nacionales, de tal manera que un total de 151 países son ribereños de las 286 cuencas hidrográficas transfronterizas existentes.¹⁴²⁵ A ello cabe añadir que, aproximadamente, 2.500 millones de personas en todo el mundo dependen de las aguas subterráneas, que incluyen los 366 acuíferos transfronterizos catalogados hasta el año 2015.¹⁴²⁶

Estas circunstancias han provocado la aparición de zonas caracterizadas por la escasez de agua, o bien sometidas a estrés hídrico, donde la rivalidad¹⁴²⁷ por el agua provoca graves tensiones entre los distintos tipos de usos y/o de usuarios que, en algunos casos, devienen en conflictos, más frecuentes entre comunidades y usuarios del interior de un país que entre Estados.

A pesar de las voces críticas que, ante la situación actual de los recursos hídricos y su previsto agravamiento, sugieren futuros conflictos por el agua,¹⁴²⁸ la Historia nos

¹⁴²⁵ UNEP (United Nations Environment Programme) / TWAP (Transboundary Waters Assessment Programme): *Transboundary River Basins: Status and Trends*, op. cit., pp. 211-215.

¹⁴²⁶ IGRAC (International Groundwater Resources Assessment Centre), UNESCO-IHP (International Hydrological Programme): *Transboundary Aquifers of the World* [map]. Edition 2015. Disponible en Internet: <https://www.un-igrac.org/sites/default/files/resources/files/TBAmmap_2015.pdf> (última consulta: 04/12/2017).

¹⁴²⁷ El término “rivalidad” procede de la locución latina *rivalis*: personas que utilizan el mismo *rivi* (cauce de agua de reducidas dimensiones, ya sea natural o artificial; es decir, arroyos y acequias) y, por tanto, susceptibles de mantener disputas sobre derechos de aguas. *Vid. Digesto*. 43, 20.

¹⁴²⁸ En 1995, ISMAIL SERAGELDIN, a la sazón vicepresidente del Banco Mundial, señaló: “muchas de las guerras de este siglo fueron por el petróleo, pero las luchas armadas de la siguiente centuria serán por el agua” (PEÑA RAMOS, J. A. y BARBEITO CUADRI, A. J.: “El agua dulce en la agenda de seguridad internacional de comienzos del siglo XX”, INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Documento de Opinión*, N.º 67, 2013, p. 3). En el año 2000, KOFI ANNAN, entonces Secretario General de Naciones Unidas, declaró que “la fiera competencia por el agua dulce, bien se podría convertir en una fuente de conflictos y guerras en el futuro” (MUNK

demuestra todos los días que el agua, dado su carácter de recurso vital para la supervivencia de la Humanidad, posee un carácter disuasorio, al igual que las armas nucleares, que frena el inicio de conflictos armados por su causa. Por ello, la respuesta más frecuente para solucionar los problemas surgidos en la gestión de los recursos hídricos transfronterizos no ha sido el conflicto, sino que el agua ha actuado como catalizador de la cooperación,¹⁴²⁹ pues siempre serán superiores los beneficios a obtener con la misma que se traduce en la garantía de disponibilidad de una mínima calidad y de la cantidad suficiente de agua para todos los usos y usuarios.

Cuando se negocian de manera pacífica los conflictos internacionales por el agua, es decir, cada vez que se entablan procesos de diálogos y negociaciones para conciliar intereses entre Estados ribereños referidos a los recursos hídricos compartidos, nos estamos refiriendo entonces a la hidrodiplomacia,¹⁴³⁰ relacionada estrechamente con tres objetivos de la *Carta de las Naciones Unidas*: i) la naturaleza preventiva de la diplomacia para mantener la paz y la seguridad; ii) la necesidad de diálogo en el cual se complemente

RAVNBORG, H. (Ed.): "Water and Conflict. Conflict Prevention and Mitigation in Water Resources Management", DIIS (Danish Institute for International Studies), *Report 2004:2*, 2004, p. 5); y su sucesor, BAN KI-MOON sostuvo en 2007 que "la escasez hídrica amenaza las ganancias económicas y sociales... y es un potencial combustible para guerras y conflictos" (Mensaje inaugural de la *Cumbre del Agua Asia-Pacífico*, Departamento de Información Pública, Nueva York, 3 de diciembre de 2007).

¹⁴²⁹ Oriente Medio es la región con mayor escasez de agua del mundo, siendo el déficit hídrico especialmente elevado en la cuenca del río Jordán y los acuíferos adyacentes de Cisjordania, donde confluyen las demandas de agua israelíes, palestinas y jordanas. La cantidad de agua asignada a los israelíes asentados en Cisjordania es muy superior a la que reciben los palestinos. A pesar del temor a una ola de violencia relacionada con los recursos hídricos, Israel ha mantenido una cooperación elemental con Jordania y con los palestinos, incluso tras el inicio de la segunda *intifada* en septiembre del 2000. La colaboración entre Israel y Jordania sobre temas hídricos, auspiciada por Naciones Unidas, data de comienzos de la década de 1950, a pesar de que ambos países estuvieran formalmente en guerra. Dicha relación contribuyó a generar un clima de confianza y a establecer una serie de reglas y normas conjuntas, formalizadas posteriormente en los acuerdos de paz entre Israel y Jordania en 1994. El acuerdo estipulaba la creación de una Comisión Conjunta de Aguas para la coordinación y resolución de problemas, que ha facilitado la resolución de desavenencias respecto a la asignación del agua. *Vid.* WOLF, A. T.; KRAMER, A.; CARIUS, A. y DABELKO, G. D.: "Gestionando conflictos por el agua y cooperación", en RENNERT, M.; FRENCH, H. y ASSADOURIAN, E. (Dirs.): *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial. Informe Anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*, Centro de Investigación para la Paz, Icaria, Barcelona, 2005, p. 164.

¹⁴³⁰ OSWALD SPRING, U.: "Seguridad del agua, conflictos e hidrodiplomacia", en OSWALD SPRING, U. (Coord.): *Retos de la investigación del agua en México*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), Cuernavaca, 2011, p. 450.

la diplomacia bilateral tradicional con la diplomacia multilateral y de varios niveles; y *iii*) la noción de responsabilidad colectiva de la comunidad internacional.¹⁴³¹

Asimismo, el estudio sistemático de los conflictos y la cooperación entre los Estados sobre los recursos hídricos compartidos recibe la denominación de hidropolítica, término acuñado por WATERBURY en 1979,¹⁴³² que también propuso que las cuencas transfronterizas fueran objeto de estudio en el ámbito de la diplomacia. Dicho autor considera la hidropolítica como “la capacidad que poseen las instituciones geopolíticas para gestionar los recursos hídricos compartidos de forma políticamente sostenible, es decir, evitando tensiones y conflictos entre Estados ribereños, lo que comporta que todos ellos tengan acceso a dicho recurso, lo gestionen de manera eficiente impidiendo su despilfarro, y eviten todo tipo de conflictos relacionados con la utilización y participación en los diferentes usos de los mismos”.¹⁴³³

Desde dicha consideración del agua como recurso geopolítico, toda vez que su gestión y las modificaciones que se establezcan pueden afectar directamente a los Estados ribereños que comparten una cuenca transfronteriza, dado su carácter geoestratégico, la hidropolítica guarda una estrecha relación con la política exterior de los Estados, pues de esta depende la correcta gestión de los recursos hídricos compartidos. A partir de WATERBURY, muchos otros autores han recurrido al uso del concepto de hidropolítica para analizar los aspectos vinculados con los conflictos y la cooperación en torno a los recursos hídricos compartidos entre Estados ribereños.¹⁴³⁴

¹⁴³¹ RIOC (Red Internacional de Organismos de Cuenca): *Manual para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Transfronterizas de Ríos, Lagos y Acuíferos*, RIOC, París, 2012, p. 13. Disponible en Internet: <http://www.rioc.org/IMG/pdf/Manual_RIOC_GWPAguas_transfronterizas_2012-_esp.pdf> (última consulta: 10/12/2017).

¹⁴³² JOHN WATERBURY utilizó en 1979 por primera vez el término de hidropolítica (hydropolitics) para referirse a la situación del agua en la cuenca del río Nilo, caracterizado por atravesar 10 Estados ribereños en una región semiárida. Vid. WATERBURY, J.: *Hydropolitics of the Nile Valley*, Syracuse University Press, Syracuse, 1979.

¹⁴³³ *Ibidem.*, p. 17.

¹⁴³⁴ Entre otros, son de destacar los siguientes: ELHANCE, A. P.: *Hydropolitics in the Third World: Conflict and Cooperation in International River Basins*, United States Institute of Peace Press, Washington D. C., 1999; TURTON, A.: “Hydropolitics: the concept and its limitations”, in TURTON, A. and HENWOOD, R (Eds.): *Hydropolitics in the developing world: a Southern African perspective*, African Water Issues Research Unit (AWIRU), Pretoria, 2002; y TVEDT, T.: “Water: A source of wars or a pathway to peace? An empirical critique of two dominant schools of thought on water and international politics”, in TVEDT, T.; CHAPMAN, G. and HAGEN, R. (Eds.): *A History of Waters, Series 3, Vol. 3: Water, Geopolitics and the New World Order*, Tauris, London, 2010.

Las cuencas transfronterizas establecen vínculos entre las poblaciones de los Estados ribereños y son la base de los ingresos y los medios de vida de cientos de millones de personas de todo el mundo que comparten tanto ríos y lagos como humedales y acuíferos. Los humedales proporcionan servicios de ecosistemas muy útiles para los seres humanos, tales como la producción de alimentos y la mitigación de los efectos de las inundaciones y la contaminación. A su vez, los acuíferos, que suelen contener agua de una excelente calidad, son un elemento básico de los ecosistemas acuáticos y terrestres, y su sobreexplotación puede ocasionar su agotamiento, la intrusión de aguas salobres en zonas costeras, y la acumulación de sustancias tóxicas como el arsénico y el fluoruro; además, su contaminación afecta a las poblaciones que dependen de ellos.¹⁴³⁵

En resumen, los cursos de agua transfronterizos no solamente crean vínculos de interdependencia hidrológica, social y económica entre las sociedades sino que, igualmente, son factores esenciales para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. Aunque pueden dar lugar a tensiones y conflictos, también presentan infinidad de oportunidades para la cooperación, la promoción de la paz y la seguridad, y el crecimiento económico a nivel regional.¹⁴³⁶

Las situaciones de agotamiento y/o contaminación de los recursos hídricos y de su ineficaz e ineficiente gestión en determinadas zonas suponen un obstáculo para el desarrollo sostenible y ponen de manifiesto la necesidad de articular una estrecha cooperación entre los usuarios del agua respecto a los principales usos, como son el abastecimiento doméstico de agua, la agricultura, la industria, la energía hidroeléctrica y la navegación.

La mejor manera de resolver las tensiones provocadas por la rivalidad de los diferentes usos y los conflictos de intereses que generan es a través de una cooperación realista basada en el establecimiento de marcos jurídicos e institucionales adecuados; la gestión integrada de los recursos hídricos basada en la unidad de la cuenca hidrográfica; el intercambio de información, vigilancia y evaluación conjunta de los sistemas hídricos;

¹⁴³⁵ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Doc. A/64/692: "El agua, la paz y la seguridad: la cooperación en la gestión de las aguas transfronterizas"*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴³⁶ *Ibidem.*

la planificación y financiación conjunta de los costes; y la participación en los beneficios obtenidos.¹⁴³⁷

La situación y características particulares de cada Estado ribereño en lo referente a su específico desarrollo socioeconómico, de la política, institucionalidad, régimen jurídico e infraestructura hídrica que posee, y del grado de capacidad demostrada de gestión de los recursos hídricos, plantean retos respecto a la gestión coordinada de los cursos de agua transfronterizos en un contexto de cooperación internacional que sirva de estímulo al incremento de su desarrollo económico y social. Son precisamente estas diferencias las que crean oportunidades para la cooperación en los diversos ámbitos.¹⁴³⁸

Debido precisamente a su carácter de recurso vital, el agua suele unir más que indisponer a los pueblos y las sociedades, lo que constituye un poderoso incentivo para la cooperación que propicia la conciliación de posturas entre los interesados, incluso las más divergentes. Entre los años 1948 y 1999 se han producido un total de 507 enfrentamientos conflictivos entre países relacionados con el agua frente a los 1.228 casos en los que primó la cooperación.¹⁴³⁹ Resulta evidente, por tanto, que evitar los conflictos suele ser una motivación política más que suficiente para acometer el inicio de la cooperación en materia de recursos hídricos transfronterizos, toda vez que los Estados ribereños son conscientes de su deber de salvaguardar intereses comunes superiores, como es el caso del abastecimiento de agua.¹⁴⁴⁰

Los beneficios de la cooperación resultan evidentes, pues se suele obtener una mejor gestión medioambiental de los ecosistemas en toda la cuenca; favorece el aumento de la producción de alimentos y energía al mejorar la calidad, la cantidad disponible y la productividad económica de los caudales de agua; la utilización de sistemas de riego más eficientes contribuye a la reducción de la pobreza; el establecimiento de sistemas de alerta temprana en caso de catástrofes permite la adopción de medidas oportunas aguas abajo y salvar vidas humanas en caso de inundaciones; y, muy importante, contribuye a disminuir

¹⁴³⁷ *Ibidem.*, p. 5.

¹⁴³⁸ *Ibidem.*, p. 5.

¹⁴³⁹ Los datos aportados en la publicación de WOLF, A. T.; KRAMER, A.; CARIUS, A. y DABELKO, G. D.: “Gestionando conflictos por el agua y cooperación”, *op. cit.*, p. 162, han sido extraídos de la Base de Datos de Conflictos de los Recursos Hídricos Transfronterizos de la Universidad del Estado de Oregón (Transboundary Freshwater Dispute Database): <<https://www.transboundarywaters.orst.edu/database/index.html>> (última consulta: 10/12/2017).

¹⁴⁴⁰ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Doc. A/64/692: “El agua, la paz y la seguridad: la cooperación en la gestión de las aguas transfronterizas”*, *op. cit.*, p. 6.

las tensiones entre los Estados ribereños. Asimismo, la cooperación en la gestión de las aguas transfronterizas supone una disminución de costes que generan beneficios incluso en sectores no relacionados directamente, con lo que se estimula el crecimiento económico y la integración regional.¹⁴⁴¹

1.2. Grados de cooperación

La obligación de cooperar deriva de la unidad de la cuenca hidrográfica y de la subsiguiente comunidad de intereses generada en torno a ella, en la inteligencia de que únicamente la cooperación mutua puede mantener su integridad medioambiental y lograr un desarrollo sostenible. Se trata, en consecuencia, de una obligación general que no especifica instituciones, ni hasta qué grado se debe cooperar, por lo que los distintos tratados sobre recursos hídricos transfronterizos recogen diferentes modalidades de cooperación en este ámbito, con independencia de una mayor o menor observancia por los Estados Partes de las obligaciones contenidas en los mismos.

En algunas cuencas, compartir información sobre la misma puede ser suficiente, inicialmente, para promover una mejor gestión. En otros casos, lo idóneo sería efectuar intervenciones conjuntas relativas al almacenamiento de agua, la mitigación de sequías e inundaciones y la regulación del caudal medioambiental con el propósito de generar beneficios lo suficientemente significativos. Por tanto, se pueden considerar varias opciones o grados de cooperación que, de menos a más, van desde las intervenciones unilaterales, pasando por la coordinación y la colaboración, hasta las intervenciones conjuntas.¹⁴⁴² La cooperación tiene costes reales económicos, de tiempo y de recursos humanos, por lo que si los costes de un nivel concreto de cooperación son mayores que los beneficios que se espera obtener entonces carecen de justificación dichas actividades de cooperación.

La intervención unilateral en una cuenca significa que no se producen acciones de cooperación, ni incluso de proporcionar información acerca de la gestión y el desarrollo planificado del curso de agua compartido. Este comportamiento, propio de situaciones de coexistencia entre Estados ribereños de una cuenca carente de tratado, además de no

¹⁴⁴¹ *Ibidem.*, p. 6.

¹⁴⁴² SADOFF, C.; GREIBER, T.; SMITH, M. y BERGKAMP, G. (Eds.): *Compartir. Gestionando el agua entre fronteras*, IUCN, Gland, Suiza, 2008, p. 27.

proporcionar los beneficios que se obtendrían de la cooperación, lleva a situaciones en las que el desarrollo y los planes de inversión de los países ribereños pueden incluso colisionar entre sí. Los planes unilaterales se diseñan desde la hipótesis de que otros países ribereños no harán nuevas inversiones, trasvases de caudales de agua o modificaciones en su calidad, con lo que la falta de coordinación de los cambios introducidos por los países ribereños puede conducir a una disminución importante del caudal de agua o bien afectar significativamente a su calidad, poniendo por tanto en riesgo todas las actividades que se realicen, el medio ambiente y la salud de las personas. En ocasiones se dan igualmente casos de intervenciones unilaterales entre Estados Partes de un tratado, ocasionando el consiguiente conflicto.¹⁴⁴³

La coordinación puede lograrse mediante el intercambio de información hidrográfica de una cuenca.¹⁴⁴⁴ En la mayoría de las cuencas, las instituciones que gestionan los recursos hídricos únicamente poseen información sobre el tramo del curso de agua situado dentro de su territorio. El intercambio de datos hidrológicos de toda la cuenca genera múltiples beneficios como, entre otros, la mejora del pronóstico de caudales y su regulación de tal manera que permitan atender tanto las situaciones de normalidad como de riesgo motivadas por inundaciones y sequías. El intercambio de información acerca de planes de desarrollo y gestión del curso de agua sirve a los planificadores y gestores de cuencas de los distintos Estados ribereños para desechar proyectos conflictivos y efectuar una gestión más eficiente del agua. Cuanto mayor sea el volumen entrante y saliente de información, mayor será el grado de confianza mutua y, por ende, de una mayor disposición a cooperar en el futuro.¹⁴⁴⁵ No obstante, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la UNESCO están apoyando una serie

¹⁴⁴³ *Ibidem*. Como ejemplo, la controversia entre Argentina y Uruguay, Estados Partes del *Estatuto sobre el Río Uruguay*, donde Uruguay autorizó la construcción de dos plantas de celulosa en dicho río sin comunicarlo previamente a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), conflicto que será analizado más adelante en este mismo Capítulo.

¹⁴⁴⁴ Como ejemplo, el *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní* establece en su artículo 8 que “Las Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.”, complementado por el artículo 9: “Cada Parte deberá informar a las otras Partes de todas las actividades y obras a que se refiere el Artículo anterior que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que puedan tener efectos en el Sistema Acuífero Guaraní más allá de sus fronteras. La información irá acompañada de los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que las Partes a las que se haga llegar la información puedan evaluar los posibles efectos de dichas actividades y obras”.

¹⁴⁴⁵ SADOFF, C.; GREIBER, T.; SMITH, M. y BERGKAMP, G. (Eds.): *Compartir. Gestionando el agua entre fronteras*, op. cit., p. 27.

de políticas esenciales para el intercambio “libre y sin restricciones” de información hidrográfica en las cuencas.¹⁴⁴⁶

La colaboración consiste en la adaptación de los planes nacionales de tal manera que faciliten el aumento de los beneficios o contribuyan a disminuir los costes en otro Estado ribereño. Dicha colaboración puede conseguirse bien mediante las correspondientes adaptaciones de planes ya existentes, bien a través de carteras de proyectos nacionales en cuya elaboración se han tenido en cuenta los resultados de las consultas con los Estados ribereños concernidos desde una perspectiva integral de la cuenca.¹⁴⁴⁷ La inmensa mayoría de los tratados sobre recursos hídricos pueden catalogarse de tratados de colaboración.

La acción conjunta supone el nivel más elevado y deseado de cooperación. Se materializa cuando los países ribereños actúan como socios en los proyectos de diseño, financiación o inversión y ejecución del desarrollo de un recurso hídrico transfronterizo. Normalmente, requiere de un elevado grado de capacidad y de existencia de instituciones sólidas, pudiendo incluir la participación del sector privado.¹⁴⁴⁸ Los ejemplos más característicos los constituyen la construcción de plantas hidroeléctricas binacionales a través del correspondiente tratado, como en el caso de Itaipú (Brasil/Paraguay)¹⁴⁴⁹ y Yacyretá (Argentina/Paraguay).¹⁴⁵⁰

¹⁴⁴⁶ El intercambio de información, entre otros aspectos, sobre la contaminación causada por accidentes tecnológicos o humanos, los proyectos de infraestructura que puedan afectar a los Estados ribereños situados aguas abajo, las operaciones de centrales hidroeléctricas, navegación y regadío, y de fenómenos extremos como las inundaciones y sequías, resulta imprescindible para fomentar la confianza entre los Estados ribereños, adquiriendo así una visión común. En esta línea, la OMM (*Resolución 25 relativa al intercambio de datos y productos hidrográficos*, aprobada en el XIII Congreso de la OMM) y la UNESCO (*Resolución XII-4 relativa al diálogo y el intercambio de datos hidrográficos*, aprobada por el Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO) están apoyando una serie de políticas esenciales para el intercambio “libre y sin restricciones” de información hidrográfica. *Vid. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Doc. A/64/692 El agua, la paz y la seguridad: la cooperación en la gestión de las aguas transfronterizas*, del 4 de marzo de 2010.

¹⁴⁴⁷ SADOFF, C.; GREIBER, T.; SMITH, M. y BERGKAMP, G. (Eds.): *Compartir. Gestionando el agua entre fronteras*, *op. cit.*, p. 27.

¹⁴⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁴⁹ *Tratado para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del Río Paraná, pertenecientes en condominio a los dos países, desde e inclusive el Salto Grande de Sete Quedas o Salto del Guairá hasta la boca del Río Yguazú (Tratado de Itaipú)*, del 26 de abril de 1973. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 923, p. 57.

¹⁴⁵⁰ *Tratado de Yacyretá*, del 3 de diciembre de 1973. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1380, p. 73.

2. LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES POR LOS RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS

2.1. Concepto de conflicto

La noción de “conflicto”, por su complejidad, dista mucho de ser pacífica, toda vez que se da una gran variedad de fenómenos sociales que puedan ser catalogados como conflictos, por lo que no existe una única definición, sino tantas como autores tratan el tema. De lo que no cabe ninguna duda es que todo conflicto es una constante en la existencia humana y, por tanto, resulta inherente a las relaciones humanas, siendo para MAX WEBER “un hecho ineludible de la realidad social”.¹⁴⁵¹

Si comprobamos su definición en el Diccionario de la Real Academia Española, observamos que “conflicto” equivale a combate, lucha, pelea; es decir, una expresión violenta de las relaciones entre individuos o grupos sociales. En muchas ocasiones se utilizan como sinónimo de “conflicto”, entre otros, “controversia”, “diferencia”, “tensión” y “disputa”.

Por “controversia” el Diccionario entiende “toda discusión de opiniones contrapuestas entre dos o más personas”, acotando de esta manera una relación no violenta; asimismo, emplea el término “diferencia” de manera similar a “controversia” al definirla como “una controversia, disensión u oposición de dos o más personas entre sí”. A su vez, “tensión” la define como “un estado de oposición u hostilidad latente entre personas o grupos humanos”, siendo habitual que la tensión preceda al conflicto.

Por último, en el caso de “disputa”, el Diccionario considera que comprende tanto las luchas y combates como las discusiones con calor y vehemencia y las acciones de contender, competir y rivalizar; es decir, abarca tanto relaciones violentas como pacíficas, motivo por el cual el Derecho internacional suele utilizar este término¹⁴⁵² de manera preferente frente a los anteriores, como así lo hizo el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el Asunto *The Mavrommatis Palestine Concessions*, donde la definió

¹⁴⁵¹ WEBER, M.: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, traducción de MEDINA ECHEVARRÍA, J. et al., segunda reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2002, p. 31.

¹⁴⁵² El término anglosajón “dispute” admite su traducción al español como conflicto y como disputa y, además, discusión, contencioso, pleito, altercado, debate.

desde una doble perspectiva al considerarla bien un desacuerdo sobre un punto de hecho o de derecho, bien un conflicto de opiniones legales o de intereses entre dos personas.¹⁴⁵³

De todas las definiciones existentes de conflicto, es de mencionar la contenida en la *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, donde asocia la disputa con el conflicto y lo concreta como “aquellas situaciones de disputa o divergencia en la que existe una contraposición de intereses, necesidades, sentimientos, objetivos, conductas, percepciones, valores y/o afectos entre individuos o grupos que definen sus metas como mutuamente incompatibles. El conflicto es algo consustancial e ineludible en la naturaleza humana, y puede existir o no una expresión violenta de las incompatibilidades sociales que genera”.¹⁴⁵⁴

Estas situaciones de disputa pueden darse tanto entre personas como entre grupos sociales, incluidos los Estados en los conflictos internacionales, siendo su intensidad conflictiva proporcional a la acción que la provoca, lo que admite un amplio espectro de posibles situaciones que van desde una discusión verbal motivada por pequeñas diferencias de opinión, a un litigio, a una protesta violenta, y, exclusivamente entre Estados o fracciones de un mismo Estado o grupos organizados, a situaciones de tensión y hostilidad que constituyan una amenaza para la paz y seguridad internacionales e, incluso, desembocar en un conflicto armado. No obstante, aunque los conflictos armados son un recurso proscrito por el Derecho internacional, excepto en los casos de legítima defensa, de acciones coercitivas o de medidas autorizadas por Naciones Unidas, estos constituyen una realidad evidente.¹⁴⁵⁵

En el caso concreto de las aguas compartidas, los conflictos por los recursos hídricos transfronterizos pueden ser definidos como aquellas acciones hostiles verbales o físicas, tanto pacíficas como violentas, de carácter político, económico o militar, que tienen lugar entre las Partes interesadas sobre un recurso hídrico compartido entre dos o más Estados cuando se percibe la existencia de intereses contrapuestos en lo que respecta

¹⁴⁵³ De manera específica, el Tribunal dictó la siguiente definición: “A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons”. *Vid. PCIJ The Mavrommatis Palestine Concessions, Series A, No. 2, 1923 (jurisdiction)*, Judgment of 30 August 1924 (Objection to the Jurisdiction of the Court), p. 11.

¹⁴⁵⁴ LÓPEZ MARTÍNEZ, M. (Dir.): *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, Vol. I, Instituto de la Paz y los Conflictos, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2004, p. 149.

¹⁴⁵⁵ El conflicto armado, generalmente consecuencia de una crisis provocada por una disputa no resuelta por medios pacíficos, da lugar a la confrontación física entre colectividades organizadas, no necesariamente reconocidas por el Derecho internacional, caracterizada por el empleo de medios de combate con la finalidad de imponer la voluntad de uno de los contendientes sobre la del otro.

a su mutuo aprovechamiento y protección. Estos conflictos admiten una variada tipología, siendo una de las más utilizadas la aportada por GLEICK, que los encuadra en las siguientes categorías: *i) como herramienta militar*, donde intervienen actores estatales y no estatales, siendo utilizados los recursos hídricos por un Estado como arma durante una acción militar; *ii) como objetivo militar*, con la participación de actores exclusivamente estatales, donde los recursos hídricos son considerados como objetivos de acciones militares por parte de un Estado; *iii) como actos de terrorismo o de violencia interna de un Estado, incluido el ciberterrorismo*, siendo los recursos hídricos objetivos o herramientas de violencia o coerción por parte de actores estatales; y *iv) como disputas de desarrollo*, que atañen a actores estatales y no estatales, donde los recursos hídricos constituyen la principal fuente de disputa en el contexto del desarrollo económico y social.¹⁴⁵⁶

Los conflictos sobre el agua se han manifestado desde la antigüedad. Dichas disputas no solo se producen entre Estados en el ámbito del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales sino, igualmente, en otros sectores del ordenamiento jurídico internacional, como las suscitadas en el Derecho Internacional Humanitario entre individuos y Estados, o entre Estados; las contempladas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos entre individuos y los Estados; y las producidas tanto en el Derecho Internacional Económico respecto a la aplicación del correspondiente Tratado de Libre Comercio como en el Derecho Internacional de las Inversiones entre inversores y Estados.¹⁴⁵⁷

2.2. Las posibles “guerras” por el agua en el futuro

El agua es un recurso calificado de “vital”, toda vez que el ser humano, para lograr su supervivencia, tiene necesariamente que ingerir agua y, a diferencia de otros elementos como el aire o de recursos vitales como los alimentos, ni se encuentra distribuido uniformemente en todo el planeta como es el caso del aire, del que ningún ser humano puede ser privado total o parcialmente, ni admite sustitutos, como ocurre con los

¹⁴⁵⁶ GLEICK, P. H. and HEBERGER, M.: “Water and Conflict. Events, Trends, and Analysis (2011-2012)”, in GLEICK, P. H.: *The World’s Water Volume 8: The Biennial Report on Freshwaters Resources*, Island Press Paperback, 2014, p. 160.

¹⁴⁵⁷ Dichos aspectos ya han sido tratados anteriormente en el Capítulo Tercero.

alimentos donde, por ejemplo, el trigo puede sustituirse por, entre otros, el maíz o la quinua, y la carne de vacuno por, entre otras, la del cordero, el pollo o el cerdo.

El ser humano, por tanto, necesita ingerir una cierta cantidad de agua que, además, presente una mínima calidad que no afecte negativamente a su salud. Igualmente, el agua es necesaria para la higiene personal y doméstica, para obtener alimentos procedentes de la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura, para el desarrollo socioeconómico mediante su empleo en la industria y la minería, en la generación de energía hidroeléctrica, la navegación, las actividades recreativas y la protección de los ecosistemas. Todo ello en un contexto de una creciente escasez de agua, cada vez más contaminada.

La historia de la Humanidad está jalonada de conflictos por los recursos que aseguran su subsistencia. A pesar de los avances conseguidos por las sucesivas civilizaciones que nos han precedido, el instinto de supervivencia de los seres humanos permanece inalterable, y la necesidad de proveerse de manera segura de los medios que la garanticen perdurará en el transcurso de los tiempos. Las disputas por los recursos básicos han existido siempre, tanto a nivel local como nacional e internacional, y seguirán existiendo en cuanto se advierta su escasez.

En el caso del agua, al ser determinante para la subsistencia del ser humano y de su desarrollo, además de su carácter sagrado para ciertas etnias, ello disuade en el plano internacional de agravar las disputas por la disponibilidad de recursos hídricos hasta el extremo de provocar un conflicto armado, con lo que se convierte en elemento preventivo de conflictos. Ello es debido a dicho carácter del agua, que implica que no deba perderse este líquido vital en un conflicto armado, imponiéndose la lógica: si dos Estados inmersos en una disputa, a pesar de ello cooperan en el ámbito de los recursos hídricos compartidos que se encuentren sometidos a tensiones hidrológicas, ambos salvaguardarán lo más esencial de su abastecimiento de agua.

Como ya se ha expuesto anteriormente en el Capítulo Primero, la única guerra por el agua que se ha producido en la historia tuvo lugar hace 4.500 años entre las ciudades-Estado de Umma y Lagash, en Sumeria, siendo habitual que las disputas internacionales por el agua se resuelvan de forma pacífica, incluso entre Estados que en ese momento se encuentren inmersos en un conflicto armado por otros motivos. Tal ha sido el caso, por

ejemplo, de Israel y Jordania respecto a la gestión de las aguas del río Jordán, a pesar de encontrarse en guerra desde la creación del Estado de Israel en 1948 hasta el *Acuerdo de Paz de 1994*;¹⁴⁵⁸ o el intercambio de información y datos correspondientes al río Mekong durante el transcurso de la guerra de Vietnam por el Comité del Mekong, constituido como agencia intergubernamental en 1957 por Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam.¹⁴⁵⁹ En esa misma línea, a pesar de los tres enfrentamientos bélicos surgidos entre la India y Pakistán tras su independencia de Inglaterra en 1947, las dos disputas por el agua, acaecidas en 1965 y 1971, han sido resueltas aplicando los mecanismos de resolución de conflictos contenidos en el *Tratado sobre las Aguas del Indo*, de 1960.¹⁴⁶⁰ De lo anterior se deduce que, aunque la causa de las guerras no haya sido el agua de una manera directa, la falta de acuerdo sobre su distribución sí que ha supuesto un obstáculo para la paz.

Tras la caída del Muro de Berlín y la finalización de la Guerra Fría, la eliminación de ideologías de los conflictos ha concitado un mayor interés tanto en la agenda política como en el debate académico sobre el papel que ciertos recursos naturales, entre los que se incluye el agua, desempeñarán en la agenda de la seguridad internacional del siglo XXI, y así lo manifiestan autores como KLARE:

“Hasta una época bien reciente los conflictos internacionales se regían por consideraciones políticas e ideológicas; en cambio las guerras del futuro se harán, principalmente, por la posesión y el control de unos bienes económicamente vitales, y más particularmente por los recursos que precisan las modernas sociedades industriales para funcionar”.¹⁴⁶¹

En esa misma línea se ha expresado igualmente el Bundestag alemán en la Resolución aprobada el 13 de diciembre de 2001 en referencia a potenciales conflictos internacionales futuros por el agua:

¹⁴⁵⁸ El 26 de octubre de 1994 se firmó en el Valle de Arava, fronterizo entre Israel y Jordania, el *Acuerdo de Paz entre el Estado de Israel y el Reino Hachemita de Jordania*. Dicho Acuerdo dedica el artículo 6 al agua, estableciendo los términos de cooperación sobre las aguas de los ríos Jordán y Yarmouk, así como de las aguas subterráneas de Arava; además, dedica el Anexo II a los aspectos cuantitativo y cualitativo de dichas aguas. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2042, p. 351.

¹⁴⁵⁹ WOLF, A. T.: “Shared Waters: Conflict and Cooperation”, *Annual Review of Environment and Resources*, N.º 32, 2007, p. 3.21.

¹⁴⁶⁰ El *Tratado sobre las Aguas del Indo* fue concluido en Karachi por la India, Pakistán y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo el 26 de octubre de 1960. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 419, p. 125.

¹⁴⁶¹ KLARE, M. T.: *Guerras por los recursos: El futuro escenario del conflicto global*, Ediciones Urano, Barcelona, 2003, p. 261.

“Debido a que las naciones están compitiendo cada vez más por el uso de las fuentes de agua natural o ríos que usualmente tienen Estados fronterizos, esta situación muestra signos de una potencial fuente de conflicto internacional. El acceso a aguas limpias, sobre todo, es una [cuestión] de poder entre países. Responder a esta [cuestión] es de suma importancia para el desarrollo de las oportunidades de los países. Una distribución injusta y la falta de cooperación en el trato de las aguas fronterizas ya está conduciendo a problemas de distribución que encubre un gran potencial para la violencia”.¹⁴⁶²

Igualmente, el *Informe del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre las amenazas, desafíos y el cambio: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*¹⁴⁶³ contempla la competencia por el acceso a los recursos básicos como una de las principales fuentes de conflicto en los próximos años:

“El crecimiento demográfico del mundo en desarrollo y el aumento en el consumo per cápita en el mundo industrializado han llevado a una mayor demanda de recursos escasos. La pérdida de tierras cultivables, la escasez de agua, la sobrepesca, la deforestación y la alteración de los ecosistemas plantean formidables obstáculos para el desarrollo sostenible”.¹⁴⁶⁴

Asimismo, según el *Informe de Riesgos Globales 2015* del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés),¹⁴⁶⁵ el agua es considerada en octavo lugar como

¹⁴⁶² GERMANY. BUNDESTAG. *Water as a public asset and the significance of water in German development cooperation*, Resolución del 14º Bundestag alemán adoptada en la sesión N.º 208 del 13 de diciembre de 2001, citado en FAUNDES SÁNCHEZ, C.: *El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Santiago de Chile, 2008, pp. 61 -62.

¹⁴⁶³ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Doc. A/59/565*: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, párr. 52. El Grupo de Alto Nivel nace en diciembre de 2003 por expreso deseo del Secretario General de que se evaluarán las actuales amenazas a la paz y seguridad internacionales y se formularán recomendaciones a fin de que la Organización de las Naciones Unidas pudiera proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI (Cfr. *Doc. A/58/612*, de 28 de noviembre de 2003, Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización relativa a la carta de fecha 3 de noviembre de 2003 dirigida al presidente de la Asamblea General por el Secretario General con el fin de aprobar el mandato del Grupo de Alto Nivel que debía encargarse de examinar las principales amenazas y desafíos a que hace frente el mundo en la vasta esfera de la paz y la seguridad, incluidas las cuestiones económicas y sociales en la medida en que se relacionan con la paz y la seguridad, y hacer recomendaciones respecto de los elementos de una respuesta colectiva). Párrafo 52 del Informe.

¹⁴⁶⁴

¹⁴⁶⁵ En el Informe, la crisis hídrica ocupa el puesto número 8 de riesgos en términos de probabilidad, y el primer lugar de los riesgos en términos de impacto. A su vez, define la crisis hídrica como “a significant decline in the available quality and quantity of fresh water, resulting in harmful effects on human health and/or economic activity”. *Vid.* WORLD ECONOMIC FORUM: *Global Risks*

uno de los principales riesgos globales¹⁴⁶⁶ a los que se enfrenta la Humanidad, habida cuenta de que la gestión del agua forma parte de la agenda de desarrollo, en particular en los sectores relacionados con los alimentos, la energía y el medio ambiente, e incluye la mitigación de cuatro riesgos: la escasez, incluidas las sequías, la calidad inadecuada, las inundaciones, y los daños a los ecosistemas.¹⁴⁶⁷

A la preocupación por una futura “guerra” por el agua se ha sumado también el papa Francisco que, en su discurso del 24 de febrero de 2017 a los participantes en el Seminario “Derecho Humano al Agua”, afirmaba lo siguiente:

“El derecho al agua es determinante para la sobrevivencia de las personas y decide el futuro de la humanidad. Es prioritario también educar a las próximas generaciones sobre la gravedad de esta realidad. La formación de la conciencia es una tarea ardua; precisa convicción y entrega. Y yo me pregunto si en medio de esta “tercera guerra mundial a pedacitos” que estamos viviendo, no estamos en camino hacia la gran guerra mundial por el agua”.¹⁴⁶⁸

De lo anteriormente expuesto se deduce la existencia de una cierta preocupación por el desencadenamiento de futuras “guerras” por el agua, por lo que se considera preciso efectuar a continuación unos breves comentarios sobre la seguridad hídrica.

Toda sociedad necesita y demanda un entorno estable que permita su progreso, proporcionando a cada ciudadano unas expectativas razonables de bienestar, libres de interferencias y peligros. A este anhelo se le denomina seguridad, que podemos definir como el estado deseado por una sociedad, en el que pueda desarrollarse libre de amenazas.¹⁴⁶⁹

2015. *10th Edition*, Geneva, 2015, pp. 9 y 54, respectivamente. Disponible en Internet: <<http://reports.weforum.org/global-risks-2015>> (última consulta: 26/12/2017).

¹⁴⁶⁶ El Informe define “riesgo global” como “an uncertain event or condition that, if it occurs, can cause significant negative impact for several countries or industries within the next 10 years”. *Ibidem.*, p. 8.

¹⁴⁶⁷ *Ibidem.*, p. 46.

¹⁴⁶⁸ Texto del discurso disponible en Internet: <https://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2017/february/documents/papa-francesco_20170224_workshop-acqua.html> (última consulta: 04/01/2018).

¹⁴⁶⁹ Una vez concretada la seguridad deseable, se hace necesario analizar las amenazas y riesgos que la ponen o puedan ponerla en peligro, siendo las amenazas aquellos fenómenos, situaciones o entes agresivos que puedan afectar con alta probabilidad a la seguridad de la nación, mientras que los riesgos son situaciones de inestabilidad cuya incidencia sobre la seguridad no se considera probable a corto plazo, aunque puedan llegar posteriormente a desarrollarse como amenazas.

La seguridad, tanto nacional como internacional, es multidimensional, y comprende diversos ámbitos, siendo uno de ellos el correspondiente a la seguridad hídrica, de la que existen varias definiciones,¹⁴⁷⁰ entre otras, las efectuadas por la UNESCO, ya expuesta anteriormente en el Capítulo Quinto,¹⁴⁷¹ y la correspondiente a la OCDE:

“La seguridad hídrica consiste en mantener en niveles aceptables cuatro riesgos asociados al agua: el riesgo de escasez, como falta de agua suficiente (en el corto y largo plazo) para los usos beneficiosos de todos los usuarios; el riesgo de inadecuada calidad para un propósito o uso determinado; el riesgo de los excesos (incluidas las crecidas), entendidas como el rebase de los límites normales de un sistema hidráulico (natural o construido) o la acumulación destructiva de agua en áreas que no están normalmente sumergidas; y el riesgo de deteriorar la resiliencia de los sistemas de agua dulce, por exceder la capacidad de asimilación de las fuentes de agua superficiales o subterráneas y sus interacciones, con la eventual superación de los umbrales aceptables, causando daños irreversibles en las funciones hidráulicas y biológicas del sistema”.¹⁴⁷²

¹⁴⁷⁰ En la publicación de HUMBERTO PEÑA, “Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 178, Santiago, 2007, p. 12, el autor recopila diversas definiciones de seguridad hídrica, como la efectuada por GREY y SADOFF: “la seguridad hídrica es la existencia de un nivel aceptable de cantidad y calidad de agua para la salud, la subsistencia, los ecosistemas y la producción, junto a un nivel aceptable de riesgos para las personas, el medio ambiente y la economía, asociados al agua” (GREY, D. and SADOFF, C.: “Sink or Swim? Water security for growth and development”, *Water Policy*, Vol. 9, No. 6, 2007, pp. 547-548); la realizada por CALOW, LUDI y TUCKER: “la disponibilidad de una adecuada cantidad y calidad del agua para la salud, los medios de vida, los ecosistemas y la producción, y la capacidad de acceder a ella, junto con un nivel aceptable de riesgos para las personas y el ambiente, relacionados con el agua, y la capacidad para gestionar los mismos” (CALOW, R.; LUDI, E. and TUCKER, J. (Eds.): *Achieving Water Security. Lessons from Research in Water Supply, Sanitation and Hygiene in Ethiopia*, Practical Action Publishing, Rugby (UK), 2013, p. xx); y la desarrollada por ONU-Agua: “la capacidad de una población para resguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para el sustento, bienestar y desarrollo socioeconómico sostenibles; para asegurar la protección contra la contaminación transmitida por el agua y los desastres relacionados con ella, y para preservar los ecosistemas, en un clima de paz y estabilidad política” (UN-Water: *Water Security & The Global Water Agenda. A UN-Water Analytical Brief*, United Nations University, Hamilton, Ontario, 2013, p.1).

¹⁴⁷¹ Según la UNESCO, la seguridad hídrica es “la capacidad de una determinada población para salvaguardar el acceso a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable, que permita sustentar tanto la salud humana como la del ecosistema, basándose en las cuencas hidrográficas, así como garantizar la protección de la vida y la propiedad contra riesgos relacionados con el agua: inundaciones, derrumbes, subsidencia de suelos y sequías”. Vid. UNESCO. PHI (Programa Hidrológico Internacional): *Octava Fase “Seguridad hídrica: respuestas a los desafíos locales, regionales y mundiales” Plan Estratégico PHI-VIII 2014-2021*, p. 5.

¹⁴⁷² OECD: “*Water Security for Better Lives*, OECD Studies on Water, OECD publishing, 2013, p. 14.

De las anteriores definiciones se deduce que se poseerá un grado aceptable de seguridad hídrica si concurren de manera conjunta las siguientes condiciones:¹⁴⁷³

- a) La disponibilidad de agua en cantidad y calidad suficiente para el abastecimiento doméstico, la producción de bienes y servicios y la protección de los ecosistemas.
- b) La capacidad institucional y financiera necesaria que permitan el acceso y el aprovechamiento de los recursos hídricos de manera sostenible en el marco de una efectiva gobernanza del agua.
- c) Un nivel aceptable para la población, el medio ambiente y la economía, de los riesgos que afectan directamente a los recursos hídricos.

La seguridad hídrica, considerada dentro del nexo agua/alimentos/energía, contempla que el acceso al agua presupone competencia por un recurso escaso que puede conducir a conflictos y, por ende, también se asocia con la paz. En el caso de las cuencas hidrográficas transfronterizas la seguridad hídrica resulta más compleja, toda vez que el número de amenazas aumenta al verse involucrados intereses contrapuestos conflictivos tanto a escala nacional como internacional. De esta manera, cuanto más elevado sea el grado de seguridad hídrica, mayor será la estabilidad política en los países ribereños y, por tanto, más fácil será materializar acciones de cooperación entre ellos, dificultando así la existencia de conflictos por el agua. Por el contrario, aumenta la probabilidad de los conflictos por el agua entre los usuarios en la medida en que su seguridad hídrica se vea amenazada.

Resulta importante remarcar dos aspectos esenciales para alcanzar la seguridad hídrica: *i*) es necesario efectuar una adecuada inversión en infraestructuras, tanto para el almacenaje y transporte del agua como para el tratamiento y reutilización de las aguas residuales; y *ii*) es imprescindible dotarse de instituciones sólidas en la forma de tratados sobre recursos hídricos y de Organizaciones de Cuencas hidrográficas para conseguir una gobernanza del agua eficaz y eficiente que, además, incluya la información y las

¹⁴⁷³ HUMBERTO PEÑA, “Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe”, *op. cit.*, pp. 14-15.

herramientas necesarias para prevenir y combatir los impactos negativos ocasionados por las variaciones hídricas atribuidas al cambio climático.

Los expertos, de forma abrumadoramente mayoritaria, coinciden al afirmar que se ha producido un número relativamente escaso de conflictos violentos por el agua y ninguna “guerra” por el agua, aunque reconocen la probabilidad de futuros conflictos relacionados con el agua, como en el caso de HOMER-DIXON, para quien las “guerras” por el agua entre los Estados ribereños solo son probables cuando concurren estas cuatro circunstancias: *i)* el Estado aguas abajo debe ser altamente dependiente del de la cuenca aguas arriba para su bienestar nacional; *ii)* el Estado aguas arriba debe tener la capacidad de poder restringir el caudal del río; *iii)* debe existir una historia de antagonismo entre los dos Estados; y *iv)* lo más importante: el Estado aguas abajo debe ser militarmente más fuerte que el Estado aguas arriba.¹⁴⁷⁴ Asimismo, STEWART considera la probabilidad de que se materialicen conflictos violentos por los recursos hídricos cuando el agua se haya convertido por sí misma en una causa suficiente para la guerra, lo que ocurre cuando el agua es percibida como una amenaza existencial para una población o un Estado.¹⁴⁷⁵

Como conclusión, los recursos hídricos transfronterizos han generado disputas entre los Estados ribereños en todos los tiempos, en especial cuando disminuye el grado de seguridad hídrica de un país, ello es evidente, aunque por sí solos existen ínfimas posibilidades de que, en el futuro, sean el principal elemento desencadenante de ninguna “guerra” por el agua dado el carácter de elemento vital que tiene el agua para la propia supervivencia y desarrollo del ser humano, lo que la convierte en un elemento disuasorio para entablar un conflicto armado por su sola causa, es decir, se convierte en un elemento de prevención de conflictos. Sin embargo, ello no impide el inicio de un conflicto armado cuando un Estado considere que la disminución drástica del flujo hídrico transfronterizo ocasionado intencionadamente por un Estado ribereño aguas arriba amenace tan gravemente su seguridad hídrica que no sea posible la satisfacción de esta necesidad biológica por una parte importante de la población.

¹⁴⁷⁴ HOMER-DIXON, T. F.: “The Myth of Global Water Wars”, *Toronto Globe and Mail*, November 9, 1995. Disponible en Internet: <<https://homerdixon.com/the-myth-of-global-water-wars/>> (última consulta: 08/01/2018).

¹⁴⁷⁵ STEWART, D. I.: “Water Conflict in Central Asia”, *Defence Studies*, 14 (1), 2014, p. 76.

2.3. Causas que provocan conflictos internacionales por los recursos hídricos

Toda vez que el agua, a diferencia de los demás recursos naturales, no es un recurso estático, sino que fluye, no reconociendo fronteras entre Estados, el uso aguas arriba de un río o de un acuífero afectará a su utilización aguas abajo, pues dentro de una misma cuenca hidrográfica están interrelacionadas las aguas superficiales y las subterráneas, su cantidad, calidad y disponibilidad temporal; es decir, los Estados ribereños son interdependientes en lo que se refiere a los recursos hídricos transfronterizos.

La gestión de los recursos hídricos comporta la satisfacción de múltiples necesidades en un contexto de armonización de diferentes intereses, como el abastecimiento doméstico, la agricultura, la vivienda, las empresas hidroeléctricas, las actividades de ocio y el mantenimiento de los ecosistemas, que rivalizan entre sí, por lo que alcanzar una solución aceptable para todos ellos suele ser inversamente proporcional al número de interesados, de ahí que la gestión del agua lo sea de la gestión de la prevención, contención y resolución de conflictos por su causa. Si, además, sumamos las fronteras internacionales, la posibilidad de alcanzar un acuerdo se torna aún más compleja. Si no se vislumbra una solución aceptable para todos los interesados, la situación puede conducir a enfrentamientos e, incluso, desembocar en un conflicto armado. Normalmente, el agua no constituye la única causa de un enfrentamiento, pero puede incrementar las tensiones existentes entre Estados ribereños.

Las causas de las disputas por los recursos hídricos son muy diversas. En unos casos el agua es un elemento más bien indirecto de la controversia, como ocurre con las suscitadas sobre límites fronterizos sustentados en cursos de agua transfronterizos,¹⁴⁷⁶ y

¹⁴⁷⁶ Sirvan como ejemplos: *i*) La diferencia suscitada entre Argentina y Chile sobre la delimitación fronteriza en la Laguna del Desierto, ubicada en la región patagónica entre el hito 62 y el monte Fitz Roy, y que actualmente pertenece al Departamento Lago Argentino de la Provincia de Santa Cruz de Argentina. En octubre de 1991, ambos países decidieron resolver esta diferencia sometiéndola a decisión arbitral en aplicación de lo dispuesto en el *Tratado de Paz y Amistad de 1984*. El tribunal arbitral se constituyó el 16 de diciembre de 1992 en Río de Janeiro, y dirimió el caso el 21 de octubre de 1994, reconociendo toda el área en disputa como territorio argentino; y *ii*) Igualmente entre ambos países, la controversia sobre límites fronterizos en el denominado “Campo de Hielo Patagónico Sur”, situado en los Andes Patagónicos, y que constituye la mayor extensión del planeta de hielo de carácter no polar y con acceso terrestre. En la actualidad, el litigio sobre su delimitación fronteriza permanece pendiente de demarcación.

las relacionadas con los derechos de navegación.¹⁴⁷⁷ De una manera más directa, donde los recursos hídricos constituyen el objeto esencial de la disputa, las causas que las provocan están relacionadas con la cantidad, la calidad, y la disponibilidad temporal.

Estos conflictos discurren en un marco influenciado, además, por otros factores, como la situación de un Estado aguas arriba o bien aguas abajo respecto a otro Estado ribereño; las relaciones de poder relativas entre ambos; las relaciones vecinales, que pueden ser de una mayor o menor cooperación, o bien de una manifiesta hostilidad; la existencia de intereses económicos contrapuestos; la disponibilidad de otras fuentes alternativas de abastecimiento de agua; la capacidad de adaptación a la escasez de agua; el PIB *per cápita*; el grado de importancia económica, social y medioambiental que cada Estado ribereño le concede al agua; el número de tratados hídricos concluidos; y, uno de los más importantes: la existencia o no de marcos institucionales y legales para una gestión efectiva de los recursos hídricos compartidos. Aunque estos factores pueden desempeñar un cierto papel de manera individual, la convergencia simultánea de varios de ellos contribuye al aumento de las posibilidades de que se desencadene una disputa.

La primera y principal causa de controversias por el agua está relacionada con la cantidad, pues la razón de la rivalidad entre usuarios es la competencia por un suministro limitado que incide en la asignación a determinados usos y usuarios, lo que constituye una fuente de conflictos.

En unos casos, los conflictos por la distribución del agua acontecen en situaciones de escasez relativa, como ocurre en las cuencas del Nilo, Éufrates y Ganges, donde las cabeceras de las cuencas cuentan con un importante caudal de agua que, debido a la construcción de presas, embalses e infraestructura de regadío, se ve reducido de manera importante al llegar a las partes bajas de las cuencas, de tal manera que los Estados aguas abajo no pueden satisfacer sus necesidades hídricas en su totalidad, tal y como ha ocurrido, por ejemplo, con la construcción de la Gran Presa del Renacimiento en Etiopía, el proyecto de Anatolia Suroriental (construcción de 22 presas y 19 centrales hidroeléctricas), y la construcción de la presa de Farakka en la India. Estos conflictos de

¹⁴⁷⁷ Por ejemplo, la controversia sobre derechos de navegación de Costa Rica en el tramo transfronterizo del río San Juan, resuelta por el Tribunal Internacional de Justicia en su Sentencia del 13 de julio de 2009 sobre la *Causa relativa a la controversia sobre derechos de navegación y derechos conexos*. Vid. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, “Dispute regarding navigational and related rights (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment”, *I. C. J. Reports 2009*, p. 213.

distribución pueden materializarse en acciones violentas y amenazas militares como las producidas, por ejemplo, entre Siria e Irak en el Éufrates, agravándose cuando los Estados aguas abajo carecen de la necesaria capacidad para impedir las acciones perjudiciales de los Estados aguas arriba.¹⁴⁷⁸

En otros casos, las disputas por la distribución del agua tienen lugar en situaciones de escasez absoluta que se producen cuando, de manera independiente a su distribución, no hay agua suficiente para satisfacer todas las necesidades consideradas razonables de los Estados ribereños. Estos conflictos son más probables en regiones semiáridas, agravándose en aquellos casos en que los Estados ribereños poseen distintos niveles de desarrollo que conllevan niveles dispares de utilización de los recursos hídricos como, por ejemplo, los conflictos entre México y Estados Unidos por la distribución de las aguas de los ríos Colorado y Bravo/Grande, aunque reviste una mayor intensidad el conflicto en la cuenca del río Jordán, que tan solo cubre el 50 % de las necesidades hídricas de la población, agravado al confluir, además, con conflictos de carácter político y de seguridad.¹⁴⁷⁹

En relación con la calidad de las aguas, su contaminación por sustancias empleadas en la agricultura y la industria —en especial la minería—, así como de las aguas residuales no sometidas a tratamiento, o por un nivel excesivo de nutrientes o de sólidos en suspensión, o de sales causado por la sobreexplotación de aguas subterráneas, o por un escaso flujo del agua hacia los estuarios, puede suponer riesgos muy graves para la salud humana y los ecosistemas. Ello suele provocar tensiones de bajo impacto entre el Estado contaminador y los Estados perjudicados por la misma, generalmente materializadas en acciones hostiles de carácter verbal, es decir, de carácter político, de escasa entidad.

Asimismo, la cantidad y la calidad del agua están interrelacionadas, toda vez que una disminución importante del volumen de agua supone a la larga una mayor concentración de la contaminación; y lo mismo ocurre al contrario: un aumento excesivo del caudal, como es el caso de las inundaciones, puede provocar un incremento de la contaminación ocasionado por la incorporación a los cursos de agua de sustancias

¹⁴⁷⁸ HAFENDORN, H.: "Water and International Conflict", *Third World Quarterly*, Vol. 21 (1), 2000, p. 56.

¹⁴⁷⁹ *Ibidem.*, p. 59.

contaminantes procedentes de explotaciones agropecuarias, de la industria y del desbordamiento de las aguas residuales no tratadas que, en circunstancias normales, no se incorporan a dichos cursos de agua.

El agua disponible en un momento determinado también puede ser generador de conflictos. Las presas y la infraestructura hidráulica facilitan la gestión de la variabilidad del agua al proporcionar agua en tiempos de sequía o bien mitigando los efectos de las inundaciones; en contrapartida, suelen producir cambios significativos en la función hidrológica de la cuenca donde se construyen que pueden traducirse en disputas hídricas transfronterizas. Lo mismo podemos decir del mantenimiento de los ecosistemas acuáticos, dependientes de las inundaciones estacionales, habitualmente afectados por las infraestructuras hidráulicas construidas para embalsar agua, desviarla para el regadío o trasvasarla a otra cuenca deficitaria.

Así, la regulación de los embalses puede resultar controvertida, por ejemplo, cuando los usuarios aguas arriba vierten agua para la producción de energía hidroeléctrica en las épocas de mayor pluviosidad y, en cambio, restringen la producción en periodos de estiaje, perjudicando de esta manera a los agricultores aguas abajo, que necesitan el agua para el riego, en especial en dichos periodos. Como ejemplo, el régimen de caudales mínimos en cada cuenca hidrográfica que deben llegar al país situado aguas abajo establecido en el *Convenio de Albufeira de 1998*,¹⁴⁸⁰ que define el marco de cooperación hídrica entre España y Portugal, eran anuales en todas las cuencas excepto la del río Guadiana, lo que permitía que España cumpliera los mínimos exigidos utilizando el caudal que discurría en los meses de mayor pluviosidad, con el consiguiente perjuicio a los intereses de Portugal; por ello, dicho régimen fue modificado mediante el *Protocolo de revisión de 2008*,¹⁴⁸¹ con lo que los caudales mínimos exigidos pasan a ser trimestrales y, en algunos casos, semanales, aunque el mínimo anual negociado en 1998 permanece inalterable.

¹⁴⁸⁰ *Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas*, concluido por España y Portugal en Albufeira el 30 de noviembre de 1998. Vid. UNITED NATIONS, *Treaty Series*, Vol. 2099, p. 275.

¹⁴⁸¹ *Protocolo de Revisión del Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas y el Protocolo Adicional*, suscrito en Albufeira el 30 de noviembre de 1998, firmado el 4 de abril de 2008. Vid. UNITED NATIONS, *Treaty Series*, Vol. 2651, p. 206.

Igualmente, la construcción de grandes presas por un Estado ribereño aguas arriba sin conocimiento o sin el consentimiento de los Estados aguas abajo suele constituir una de las causas más importantes para el incremento de las tensiones en una cuenca. Tal es el caso, por ejemplo, de la construcción de la presa binacional de Itaipú (Brasil/Paraguay), que provocó un conflicto con Argentina al considerar este país que afectaba negativamente al medio ambiente y perjudicaba su proyecto de construcción de una presa binacional (Argentina/Paraguay) aguas abajo de Itaipú, en la zona de Corpus Christi, finalmente resuelto con la firma en 1979 de un acuerdo tripartito (Argentina/Brasil/Paraguay) sobre ambas presas.¹⁴⁸²

A su vez, otro de los factores que incide particularmente sobre los conflictos hídricos lo constituye las relaciones entre los Estados ribereños, que siempre son asimétricas debido a su situación aguas arriba/aguas abajo. Así, los Estados aguas arriba tienen garantizado siempre el acceso a sus recursos hídricos, y cualquier acción que efectúen sobre ellos causará un impacto negativo, mayor o menor, sobre los Estados situados aguas abajo. La única acción a favor de estos últimos Estados consiste en la posibilidad de controlar, en el caso de tratarse de cursos de agua navegables, el comercio internacional en su tramo fronterizo, lo que puede afectar negativamente al comercio internacional de los Estados aguas arriba.¹⁴⁸³

Esta asimetría de los Estados aguas arriba/aguas abajo debe contemplarse en el contexto de las relaciones de poder entre los mismos, determinantes sobre el grado de control que cada Estado posee sobre los recursos hídricos compartidos. ZEITOUN y

¹⁴⁸² A mediados de la década de 1960 se iniciaron conversaciones entre Brasil y Paraguay para estudiar el aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná en el tramo transfronterizo comprendido desde el Salto del Guairá hasta la desembocadura del río Yguazú. El 26 de abril de 1973, Brasil y Paraguay firmaron en Brasilia el *Tratado de Itaipú (Tratado entre la República Federativa del Brasil y la República del Paraguay para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del río Paraná, pertenecientes en condominio a los dos países, desde e inclusive el Salto Grande de Sete Quedas o Salto del Guairá hasta la boca del río Yguazú; Vid. UNITED NATIONS, Treaty Series, Vol. 923, p. 57)*. Tras la puesta en conocimiento por Brasil de dicho proyecto, Argentina manifestó su desacuerdo, alegando que la construcción de la presa binacional de Itaipú perjudicaría a su país en el aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná, en el tramo fronterizo con Paraguay, donde ambos países proyectaban construir la presa binacional de Corpus Christi, aguas abajo de Itaipú, desencadenándose el consiguiente conflicto entre dichos países. La solución del conflicto se logró con la firma en la ciudad Presidente Stroessner (actual Ciudad del Este), el 19 de octubre de 1979, mediante Canje de Notas, del *Acuerdo entre Argentina, Brasil y Paraguay concerniente a las centrales hidroeléctricas de Corpus e Itaipú (Vid. UNITED NATIONS, Treaty Series, Vol. 2216, p. 177)*.

¹⁴⁸³ GLEDITSCH, N. P. and BROCHMANN, M.: "Shared river – a reconsideration", *Political Geography*, Vol. 31, 2012, p. 520.

WARNER afirman que dicho control no se logra a través de “guerras” por el agua, sino mediante un conjunto de estrategias ejecutadas con tácticas que pretenden explotar las asimetrías de poder existentes dentro de un contexto institucional internacional débil.¹⁴⁸⁴

Para dichos autores, existen tres tipos de control sobre los recursos hídricos: i) *control compartido*, donde existe alguna forma de cooperación; ii) *control contestado*, donde la competencia se encuentra en su punto más elevado; y iii) *control consolidado en favor del ribereño más fuerte*, donde la cooperación es mínima y no existe competencia.¹⁴⁸⁵ Es decir, las relaciones de poder se caracterizan por pertenecer a una de estas tres clases: cooperación, conflicto o hidrohegemonía, considerada esta última como la supremacía que un Estado ribereño ejerce sobre los demás Estados ribereños en relación con los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas compartidas entre ambos.¹⁴⁸⁶

En las relaciones entre Estados ribereños, la situación más estable generalmente se produce cuando se comparte el control del recurso hídrico, como es el caso en que el poder hegemónico ha negociado un acuerdo de reparto de agua que todos los países ribereños perciben de manera positiva, lo que puede considerarse como la forma positiva, y de liderazgo, de la hidrohegemonía. En el otro extremo, el competidor más fuerte puede tratar de alcanzar y consolidar el control máximo de los recursos hídricos mediante una

¹⁴⁸⁴ ZEITOUN, M. and WARNER, J.: “Hydro-hegemony – a framework for analysis of transboundary water conflicts”, *Water Policy*, 8, 2006, p. 435.

¹⁴⁸⁵ *Ibidem.*, p. 443.

¹⁴⁸⁶ El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española define “hegemonía” como “supremacía que un Estado ejerce sobre otros; supremacía de cualquier tipo”. A su vez, el Oxford Concise Dictionary of Politics la define de la siguiente manera: “When one social class exerts power over others beyond that accounted for by coercion or law, it may be described as hegemonic...”. La hidrohegemonía, por tanto, consiste en la supremacía que un Estado ribereño ejerce sobre los demás Estados ribereños en relación con los recursos hídricos compartidos entre ambos, conseguida mediante determinadas estrategias de control de dichos recursos tales como la captura, la integración y la contención de recursos, ejecutadas a través de una serie de tácticas (por ejemplo, presión de coacción, tratados, construcción de conocimiento, etc.) que pretenden explotar las asimetrías de poder existentes dentro de un contexto institucional internacional débil. Para un análisis en detalle del concepto de hidrohegemonía, *Vid.* FARNUM, R. L.; HAWKINS, S. and TAMARIN, M.: “Hydro-hegemony and International Water Law”, en *Routledge Handbook of Water Law and Policy*, Routledge, London, 2017, pp. 297-310; GUPTA, J.: “The Watercourses Convention, Hydro-hegemony and Transboundary Water Issues”, *The International Spectator, Italian Journal of International Affairs*, Vol. 51 (3), 2016, pp. 118-131; MENGA, F.: “Reconceptualizing hegemony: the circle of hydro-hegemony”, *Water Policy*, Vol. 18 (2), pp. 401-418; WARNER, J. *et al.*: “Transboundary ‘hydro-hegemony’: 10 years later”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, Vol. 4 (6), 2017; WARNER, J. and ZAWAHRI, N.: “Hegemony and Asymmetry: Multiple-Chessboard Games on Transboundary Rivers”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 12 (3), 2012, pp. 215-229; y ZEITOUN, M. and WARNER, J.: “Hydro-hegemony – a framework for analysis of transboundary water conflicts”, *op. cit.*, pp. 435-460.

acción unilateral como, por ejemplo, la construcción de una presa sin conocimiento ni consentimiento de los demás países ribereños que van a resultar afectados por la misma, dándose entonces una forma negativa, y de dominación, de la hidrohegemonía que llevan a que el competidor más débil disponga de un menor control del recurso hídrico compartido, provocando situaciones inestables en las relaciones entre ambos.¹⁴⁸⁷ A su vez, cuando los Estados ribereños son más o menos iguales en poder y uno de ellos impugna el control establecido sobre los recursos, se produce una competencia que lleva a una inversión de la forma de dominio de hidrohegemonía o a una progresión hacia una forma de liderazgo.¹⁴⁸⁸

Con la finalidad de comprender las conexiones existentes entre los recursos hídricos, la seguridad internacional y los conflictos, GLEICK ha elaborado una cronología de conflictos relacionados con el agua¹⁴⁸⁹ que incluye 400 disputas, tanto pacíficas como violentas, entre el año 3000 a. C. y 2017, de las que 91 lo han sido entre Estados,¹⁴⁹⁰ siendo el mayor número de ellas provocadas por motivos relacionados con el desarrollo y con el control de los recursos hídricos, y, en menor medida, debidas a la consideración del agua como objetivo militar y al empleo de los recursos hídricos como herramienta política y militar.

Asimismo, un equipo del Departamento de Geociencias de la Universidad del Estado de Oregón liderado por AARON WOLF ha confeccionado una Base de Datos,

¹⁴⁸⁷ ZEITOUN, M. and WARNER, J.: “Hydro-hegemony – a framework for analysis of transboundary water conflicts”, *op. cit.*, p. 444.

¹⁴⁸⁸ *Ibidem.*, p. 444.

¹⁴⁸⁹ Vid. PACIFIC INSTITUTE. *Water Conflict Chronology*: <<http://www2.worldwater.org/chronology.html>> (última consulta: 04/01/2018).

¹⁴⁹⁰ De las 91 disputas interestatales recogidas por GLEICK, cuatro de ellas han afectado a países latinoamericanos: *i*) las negociaciones entre Brasil y Paraguay sobre el desarrollo del río Paraná se vieron interrumpidas en 1962 por una demostración unilateral de fuerza militar en 1962 por parte de Brasil, que invadió la zona y reclamó el control sobre los Saltos del Guairá, retirando dicha demostración en 1967 al acordar ambas Partes la constitución de una Comisión conjunta para examinar el desarrollo en la región; *ii*) el 6 de febrero de 1964, Cuba cortó el suministro de agua a la Base Naval estadounidense de Guantánamo en represalia por el apresamiento de cuatro pesqueros cubanos en las proximidades de Florida; *iii*) la construcción de la presa binacional de Itaipú (Brasil/Paraguay) en la década de 1970 provocó un conflicto con Argentina al considerar este país que afectaba negativamente al medio ambiente y perjudicaba su proyecto de construcción de una presa binacional (Argentina/Paraguay) aguas abajo de Itaipú, en la zona de Corpus Christi, finalmente resuelto con la firma en 1979 de un acuerdo tripartito (Argentina/Brasil/Paraguay) sobre ambas presas; y *iv*) en 1995 se produjeron escaramuzas armadas (Ecuador/Perú) motivadas por el desacuerdo sobre el control de las aguas de la cuenca alta del río Cenepa.

The Transboundary Freshwater Dispute Database (TFDD),¹⁴⁹¹ sobre todas las interacciones registradas entre dos o más países relacionadas con el agua, tanto conflictivas como de cooperación, acaecidas con posterioridad a la finalización de la Segunda Guerra Mundial y agrupadas en dos periodos: 1948-1999 y 2000-2008. Conforme a dicha Base de Datos, entre 1948 y 1999 se produjeron 1.831 eventos, de los que 507 fueron conflictivos,¹⁴⁹² revistiendo gravedad 37 de ellos al implicar acciones militares, de los cuales 30 ocurrieron entre Israel y los países vecinos;¹⁴⁹³ 1.228 se caracterizaron como de cooperación, mientras que los 96 restantes fueron neutrales o no significativos. La última actualización de la Base de Datos abarca el periodo 2000-2008, con 755 nuevos eventos registrados, de los cuales 249 han sido calificados de conflictivos, 476 como de cooperación, y los 30 restantes como neutrales o no significativos.

En lo que respecta a América Latina, la TFDD ha registrado 70 conflictos en las cuencas latinoamericanas, 35 de ellos entre México y Estados Unidos (12 en la cuenca del Colorado, 15 en la del Bravo/Grande, 3 en la del Tijuana, y 5 en la del Yaqui), y 3 en la cuenca del Grijalva (México/Guatemala); asimismo, en Centroamérica, en la cuenca del río San Juan (Costa Rica/Nicaragua) ha tenido lugar un conflicto; y 31 en Sudamérica, correspondientes a las cuencas del Amazonas (1), Cancosol/Lauca (5), lago Titicaca (1), y de la Plata (24).

¹⁴⁹¹ OREGON STATE UNIVERSITY. PROGRAM IN WATER CONFLICT MANAGEMENT AND TRANSFORMATION. *The Transboundary Freshwater Dispute Database* (TFDD): <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/DatabaseIntro.html>>.

¹⁴⁹² Los indicadores de riesgo de eventos conflictivos en las cuencas transfronterizas han sido clasificados en 7 categorías diferentes: -1 (expresiones verbales suaves, incluyendo Notas Diplomáticas de protesta, que manifiestan una discordia en las interacciones); -2 (expresiones verbales fuertes en interacciones oficiales que muestran hostilidad en las mismas); -3 (acciones hostiles diplomáticas/económicas; derogación de un tratado sobre recursos hídricos; reducción del caudal de agua a otro Estado ribereño; construcción unilateral de infraestructura hidráulica a pesar de las protestas de otro Estado); -4 (acciones políticas/militares hostiles); -5 (acciones militares a pequeña escala); -6 (actos de guerra extensos que provocan muertes, o bien tienen un alto coste estratégico); y -7 (declaración formal de guerra). La Base de Datos califica en el nivel más alto el evento ocurrido durante la guerra de Corea con la toma por fuerzas de Estados Unidos de la ciudad de Hyesan, situada a orillas del río Yalu. Con el nivel inmediatamente inferior (-6), registra eventos en las cuencas de los ríos Jordán, Nilo, Orange, Tigris-Éufrates y Zambeze. En América Latina, el nivel más alto registrado (-3) se corresponde con eventos acontecidos entre México y Estados Unidos en los ríos Colorado, Río Grande y Tijuana, así como el ocurrido entre Argentina y Paraguay en 1993 en la cuenca de La Plata. *Vid. The Transboundary Freshwater Dispute Database* (TFDD).

¹⁴⁹³ WOLF, A. T.; KRAMER, A.; CARIUS, A. y DABELKO, G. D.: "Gestionando conflictos por el agua y cooperación", *op. cit.*, p. 162.

Del análisis de dicha Base de Datos, así como de los resultados expuestos por el equipo de investigadores que la gestionan, se pueden extraer las siguientes lecciones aprendidas:¹⁴⁹⁴

- 1) Los eventos de cooperación superan ampliamente a los de carácter conflictivo. Por tanto, el agua, más que un motivo de conflicto constituye un catalizador de la cooperación.
- 2) Los eventos de una mayor conflictividad están relacionados con la cantidad de agua y las infraestructuras (construcción de presas, canalización y transporte de agua) cuando dichos aspectos concurren de manera conjunta, a los que les siguen en un menor grado los relacionados con la calidad del agua, la generación de energía hidroeléctrica y la gestión conjunta de los recursos hídricos transfronterizos. Es de significar que en los últimos años han aumentado los conflictos originados por la disminución de la calidad del agua.
- 3) No existe ninguna evidencia que permita afirmar que los conflictos por el agua tengan más probabilidades de manifestarse en tiempos de escasez de agua que en situaciones de abundancia, desmontando así la falsa creencia de que la escasez de recursos hídricos constituye un factor de conflicto violento, toda vez que son precisamente los cambios drásticos en la disponibilidad de agua los que causan un mayor impacto como factores de conflicto.
- 4) Un cambio físico drástico, como la división y consiguiente internacionalización de una cuenca hidrográfica a consecuencia de la escisión o desmembramiento de un país o federación de países suele llevar aparejado un importante riesgo de conflicto. Ello ha ocurrido, por ejemplo, con los países formados tras

¹⁴⁹⁴ Las conclusiones extraídas se han efectuado analizando los datos aportados por la Base de Datos de Disputas por los Recursos Hídricos Transfronterizos (*The Transboundary Freshwater Dispute Database* “TFDD”: <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/DatabaseIntro.html>>) contrastados con los siguientes autores: DE STEFANO, L.; EDWARDS, P.; DE SILVA, L. and WOLF, A. T.: “Tracking cooperation and conflict in international basins: historic and recent trends”, *Water Policy*, Vol. 12, 2010, pp. 871-884; DE STEFANO, L. *et al.*: “Assessment of transboundary river basins for potential hydro-political tensions”, *Global Environmental Change*, Vol. 45, 2017, pp. 35-45; MUNK RAVNBORG, H. (Ed.): “Water and Conflict. Conflict Prevention and Mitigation in Water Resources Management”, *op. cit.*; WOLF, A. T.: “Shared Waters: Conflict and Cooperation”, *op. cit.*; WOLF, A. T.; YOFFE, S. B. and GIORDANO, M.: “International waters: identifying basis at risk”, *Water Policy*, Vol. 5, 2003, pp. 29-60; y WOLF, A. T.; KRAMER, A.; CARIUS, A. y DABELKO, G. D.: “Gestionando conflictos por el agua y cooperación”, *op. cit.*

independizarse de Gran Bretaña una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, entre otros los asentados en las cuencas de los ríos Tigris-Éufrates, Nilo, Jordán, Indo y Ganges-Brahmaputra, o los escindidos de la antigua Unión Soviética (cuencas del Mar Aral y del río Kura-Araks).

5) La existencia de la institucionalidad internacional acordada bajo la forma de tratados sobre recursos hídricos transfronterizos, de Organizaciones de Cuencas fluviales transfronterizas y/o Comisiones fluviales internacionales, reduce de manera significativa el riesgo de conflictos al poseer dichas instituciones una elevada resiliencia, incluso entre Estados ribereños hostiles, o bien cuando existen disputas por otros asuntos. Por el contrario, en ausencia de instituciones transfronterizas, un cambio físico acusado como el desarrollo de manera unilateral de proyectos hidráulicos (por ejemplo, la construcción de una presa o el desvío de agua) sin el conocimiento o el consentimiento de los demás Estados ribereños concernidos, supone un mayor riesgo de conflicto. De lo anterior se deduce que la existencia de un tratado hídrico, la presencia de una Organización de Cuenca fluvial transfronteriza (en su defecto, una Comisión fluvial internacional), y la concurrencia de mecanismos de resolución de conflictos, contribuyen de una manera efectiva a la creación de un marco general de cooperación en la cuenca transfronteriza, alejando así el riesgo de conflictos. Asimismo, los mecanismos de asignación de la cantidad de agua que corresponde a cada Estado ribereño y las disposiciones para administrar la variabilidad del flujo son particularmente importantes para disminuir las tensiones que se generan en la gestión de las infraestructuras hidráulicas.

Estas lecciones aprendidas se pueden sintetizar en dos conclusiones generales: *i*) los cambios físicos y los institucionales pueden provocar por sí mismos conflictos por el agua, en particular cuando se producen en condiciones extremas; y *ii*) si los cambios que se producen en una cuenca hidrográfica sobrepasan la capacidad institucional para absorberlos, aumenta la posibilidad de que se produzca un conflicto y se incrementa su intensidad.¹⁴⁹⁵

¹⁴⁹⁵ WOLF, A. T.; YOFFE, S. B. and GIORDANO, M.: "International Waters: Indicators for Identifying Basins and Risk", UNESCO-IHP, *Technical Documents in Hydrology, PCCP Series*, N.º 20, 2003, p. 16.

2.4. Conflictos transfronterizos en las cuencas hidrográficas de América Latina

2.4.1. AMÉRICA DEL NORTE (MÉXICO/ESTADOS UNIDOS)

México comparte su frontera norte con Estados Unidos a lo largo de 3.100 km, desde el océano Pacífico al golfo de México, donde adquieren el carácter de transfronterizas, de oeste a este, las cuencas de los ríos Tijuana, Colorado, Yaqui y Bravo (río Grande, en Estados Unidos), discurriendo por regiones consideradas áridas y semiáridas. Dos terceras partes de la frontera están delimitados por cursos de agua contiguos (2.018 km del río Bravo y 39 km del río Colorado) por lo que, históricamente, el agua ha ocupado un lugar prioritario en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos que se ha traducido en un cierto número de tratados, convenciones y actas de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA).¹⁴⁹⁶

De los diferentes tratados existentes son de destacar las siguientes: *i) el Tratado de Paz, Amistad y Límites (Tratado de Guadalupe Hidalgo)*, del 2 de febrero de 1848, que establece la nueva frontera internacional entre México y Estados Unidos; *ii) la Convención para la equitativa distribución de las aguas de Río Grande (Tratado de agua para el Valle de Juárez)*, del 21 de mayo de 1906, donde se fijan las primeras asignaciones anuales de agua del río Grande a Ciudad de Juárez, en Chihuahua; y *iii) el Tratado sobre distribución de aguas internacionales (Tratado de Aguas de 1944)*, del 3 de febrero de 1944, que versa sobre la distribución de las aguas de los ríos Tijuana, Colorado y Bravo.¹⁴⁹⁷

Aunque las Actas de la CILA se inician con la creación de la Comisión Internacional de Límites en la *Convención para el establecimiento de una Comisión Internacional de Límites que decida las cuestiones que se susciten en el cauce de los Ríos Bravo del Norte y Colorado*, del 1 de marzo de 1889,¹⁴⁹⁸ es a partir del *Tratado de Aguas de 1944* cuando se aprueban un número importante de Actas que contienen acuerdos para el desarrollo de soluciones a los problemas relacionados con los recursos hídricos

¹⁴⁹⁶ Los Tratados y Convenciones que afectan a los recursos hídricos compartidos entre México y Estados Unidos aparecen recogidos en el *Anexo N.º 1*. Las Actas de la CILA tienen la consideración jurídica de tratados.

¹⁴⁹⁷ El texto de dichos Tratados y Convenciones, así como de las Actas de la CILA, se encuentran disponibles en la página Web de la CILA: <<https://cila.sre.gob.mx/cilanorte/index.php/marco-juridico/tratados-y-convenciones>>.

¹⁴⁹⁸ Texto de la Convención disponible en la página Web de la CILA.

transfronterizos, tales como asignación de caudales, calidad del agua, salinidad, control de avenidas, saneamiento, construcción de presas, etc.¹⁴⁹⁹

La historia de la gestión de los recursos hídricos compartidos entre México y Estados Unidos ha estado jalonada de episodios de cooperación y de conflictos desde la perspectiva de la alta interdependencia de ambos en este ámbito, por lo que la relación México/Estados Unidos está mediatizada por la necesidad de alcanzar acuerdos sobre el agua. A lo anterior debe añadirse la evidente asimetría existente entre ambos países, tanto de orden político, económico, social y cultural, como del tratamiento otorgado a los recursos hídricos, carente de homogeneidad por parte de México, y, en especial, de la diferente institucionalidad hídrica existente en cada uno de ellos, que suele dificultar las negociaciones para encontrar soluciones mutuamente beneficiosas.

La zona fronteriza presenta múltiples problemas relacionados con los recursos hídricos debido al elevado incremento demográfico, en especial en las zonas urbanas, y, por ende, de consumo de agua, a lo que cabe añadir su importante contaminación y la sobreexplotación de los acuíferos existentes. Analizaremos a continuación, aunque de manera somera, los principales conflictos hídricos surgidos entre ambos países.

i) El caso de El Chamizal

En 1864, los agricultores mexicanos de la zona de El Chamizal, en el distrito de Bravos, observaron que, debido a los cambios ocurridos en el cauce del río Bravo, tanto por aluvión como por avulsión, las tierras de su propiedad, o en las que trabajaban, habían quedado al lado norte del río Bravo, considerada dicha orilla perteneciente a Estados Unidos conforme a los *Tratados de Guadalupe Hidalgo de 1848* y de *La Mesilla de 1853*.¹⁵⁰⁰ Dicho cambio brusco del cauce del río fue comunicado en 1866 por el gobernador de Chihuahua a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En 1866 se iniciaron las oportunas reclamaciones por parte del Gobierno mexicano a Estados Unidos, aprobándose el 12 de noviembre de 1884 la *Convención respecto a la línea divisoria entre los dos países en la parte que sigue el lecho del Río*

¹⁴⁹⁹ Vid. CILA. *Actas de la Comisión*: <<https://cila.sre.gob.mx/cilanorte/index.php/marco-juridico/actas-de-la-comision>>.

¹⁵⁰⁰ Los textos de ambos tratados sobre límites fronterizos entre México y Estados Unidos se encuentran disponibles en la página Web de la CILA.

Grande y del Río Colorado,¹⁵⁰¹ conocida como *Tratado de la línea fija*, al establecer su primer artículo que la línea divisoria entre los dos países en la parte que sigue el lecho de ambos ríos es la que se estableció en el *Tratado de Guadalupe Hidalgo*, formalizándose así el criterio de que la línea divisoria no se afectaría en su posición por los cambios ocurridos en el curso del río, excepto cuando dichos cambios se efectuaran por erosión lenta y gradual de una margen con depósito de aluvión en la otra.

Al continuar las tensiones por dicho motivo, el 1 de marzo de 1889 se aprobó un nuevo Tratado: la *Convención para facilitar la ejecución de los principios contenidos en el Tratado del 12 de noviembre de 1884 y evitar las dificultades ocasionadas con motivo de los cambios que tienen lugar en el cauce de los ríos Bravo del Norte y Colorado*,¹⁵⁰² que crea la Comisión Internacional de Límites. Cinco años después de establecida dicha Comisión, el comisionado mexicano presentó una reclamación, registrada como “El Chamizal, caso N.º 4”, que tuvo su origen en la reclamación presentada por el propietario del terreno denominado “El Chamizal” ante el Juzgado de Letras del Distrito de Bravos para que se le restituyeran dichas tierras, situadas frente a la ciudad de El Paso,¹⁵⁰³ no llegando a ningún acuerdo la Comisión.

Aunque el 20 de marzo de 1905 se aprobó la *Convención para evitar las dificultades originadas por los frecuentes cambios a que en su cauce están sujetos los ríos Bravo y Colorado*,¹⁵⁰⁴ conocida como *Tratado de eliminación de bancos*, el conflicto no se resolvió, toda vez que quedaban excluidos en el mismo los bancos mayores de 250 hectáreas, o con una población mayor de 200 habitantes, supuesto en el que se encontraba el terreno de El Chamizal. Ante la necesidad de solucionar dicho problema, se acudió al arbitraje, firmándose el 24 de junio de 1910 en Washington la *Convención para Terminar*

¹⁵⁰¹ Texto de la Convención disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵⁰² Texto de la Convención disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵⁰³ El Chamizal era un terreno de una superficie aproximada de 243 hectáreas situada entre Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas. Entre 1852 y 1864 el desplazamiento del río Bravo hacia el sur ocurrió lenta y gradualmente a causa de la erosión de su margen derecha, pero en 1864 y 1868 ocurrieron fuertes avenidas del río, sufriendo dichos terrenos inundaciones y cambios repentinos muy considerables. El resultado final fue que El Chamizal pasó de la margen derecha o sur del río, cuando fue trazada la línea Emory-Salazar y pertenecía a México física y jurídicamente al entrar en vigor los *Tratados Guadalupe Hidalgo de 1848* y *La Mesilla de 1853*, a la margen izquierda o norte del río, quedando bajo la jurisdicción de facto de los Estados Unidos.

¹⁵⁰⁴ Texto de la Convención disponible en la página Web de la CILA.

con las Diferencias sobre el Dominio Eminente sobre el Territorio de El Chamizal,¹⁵⁰⁵ en la cual se sometía la resolución del problema al arbitraje de una Comisión mixta.¹⁵⁰⁶

El *Laudo arbitral*¹⁵⁰⁷ se emitió el 15 de junio de 1911, determinando “que el dominio eminente sobre aquella parte del territorio del Chamizal que queda comprendida entre la línea media del cauce del río Bravo o Grande levantada por Emory y Salazar en 1852 y la línea media del cauce del mismo río tal como existía en 1864, antes de las avenidas de ese año, pertenece a los Estados Unidos de América, y que el dominio eminente del resto del mencionado territorio pertenece a los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁵⁰⁸

El comisionado norteamericano impugnó el laudo, efectuando la observación de que era de imposible cumplimiento, pues no establecía los lugares por donde debería pasar la línea divisoria y, además, establecía que se debería determinar a qué país pertenecía la totalidad del terreno y, en cambio, la decisión arbitral dividía en dos al mismo, lo que suponía una errónea interpretación de la Convención.¹⁵⁰⁹

La solución definitiva del conflicto llegó el 29 de agosto de 1963 con la firma de la *Convención para la solución del problema de El Chamizal*.¹⁵¹⁰ En la misma se establece que tiene por objeto dar cumplimiento al *Laudo arbitral de 1911*, considerando las circunstancias creadas con posterioridad, por lo que se hizo preciso modificar el cauce del río de acuerdo con el plan de ingeniería recomendado en el *Acta 214* de la CILA.¹⁵¹¹ Además, declara que la nueva línea divisoria entre México y Estados Unidos seguiría la línea media del nuevo cauce del río, y que los terrenos que quedaran al sur de dicha línea

¹⁵⁰⁵ Cfr. MÉXICO. SENADO DE LA REPÚBLICA. *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México*, Tomo 4, México D. F., 1972, pp. 213-219.

¹⁵⁰⁶ En la Convención se estipulaba que la disputa sería sometida a la Comisión Internacional de Límites, que sería aumentada para este caso con un tercer comisionado que, además, presidiría las deliberaciones, versando el arbitraje sobre todo el territorio de El Chamizal, por lo que la Comisión decidiría única y exclusivamente si el dominio eminente sobre el territorio de El Chamizal corresponde a México o a Estados Unidos. *Ibidem*.

¹⁵⁰⁷ Texto del Laudo disponible en MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXII Legislatura. *El Chamizal, a 50 años de su devolución*, Ediciones Mesa Directiva, México, 2014, pp. 301-337.

¹⁵⁰⁸ *Ibidem.*, p. 337.

¹⁵⁰⁹ *Ibidem.*, pp. 339-356.

¹⁵¹⁰ *Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la solución del problema de El Chamizal*, hecha en la ciudad de México el 29 de agosto de 1963. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 505, p. 185.

¹⁵¹¹ CILA. *Acta N.º 214 Consideraciones de ingeniería sobre el cambio del cauce del río Bravo en Ciudad Juárez, Chihuahua, y El Paso, Texas*, Ciudad Juárez, Chihuahua, 28 de agosto de 1963. Texto disponible en la página Web de la CILA.

serían territorio de México, y los situados al norte serían territorio norteamericano. Como colofón, los presidentes de ambos países se reunieron el 25 de septiembre de 1964 en la frontera entre Ciudad Juárez y El Paso para efectuar la entrega simbólica del terreno de El Chamizal, concretándose tres años después, el 28 de octubre de 1967, la transferencia física de los terrenos en una ceremonia presidida por los dos presidentes quienes inaugurarían posteriormente, el 13 de diciembre de 1968, el nuevo cauce del río Bravo, con lo que se ponía punto final a la controversia fronteriza.¹⁵¹²

ii) Los problemas de salinidad y saneamiento

El río Bravo, además de delimitar una buena parte de la frontera, constituye la principal fuente de recursos hídricos para satisfacer las actividades urbanas y rurales de esa región e, igualmente, es el sustento de una gran variedad de ecosistemas naturales. Sus aguas se encuentran tan sobreexplotadas que, en los periodos de estiaje, el caudal desaparece totalmente en la zona de El Paso. Asimismo, a la sobreexplotación del agua se suma el elevado nivel de contaminación procedente tanto de las aguas residuales de las zonas urbanas no sometidas a tratamiento en su mayor parte como de la salinización de los terrenos agrícolas ocasionada por la elevada cantidad de agroquímicos que se utilizan en la cuenca, y que terminan depositándose en las zonas más bajas.

A partir de la década de 1960 se agravaron los problemas de salinidad ocasionados en la región transfronteriza del Bajo Río Bravo por las aguas salobres que se incorporan al mismo procedentes de áreas de regadío situadas en ambas orillas y que finalmente van a parar a la Presa Falcón, provocando un aumento en el grado de concentración salina en sus aguas que afecta negativamente a los usos domésticos y agrícolas aguas abajo de la presa. La mayor fuente de contaminación salina procede del Dren El Morillo, situado en territorio mexicano, que, a pesar de aumentar el caudal de agua del río Bravo, reduce su

¹⁵¹² Para un conocimiento más detallado del caso *El Chamizal*, Vid. MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS. *El Chamizal. A 50 años de su devolución*, México, 2014; MOBERTY, A. L.: *Fences and Neighbors. El Chamizal and the Colorado River Salinity Disputes in the United States-Mexican Relations*, University of California, Santa Bárbara, California, 1974; RETANA TELLO, I. R.: “México frente al arbitraje internacional: el caso de El Chamizal”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, N.º 43, 1994, pp. 98-111; y SAMANIEGO LÓPEZ, M. A.: “Cuencas internacionales y usos sociales del agua. Formación de espacios de cooperación y conflicto: norte de México y oeste de Estados Unidos”, *Secuencia: revista de historia y ciencias sociales*, N.º 83, 2012, pp. 145-177.

calidad y, por tanto, causa un perjuicio a los usuarios del otro lado de la frontera. La CILA ha aprobado varias Actas con la finalidad de disminuir la alta concentración salina.¹⁵¹³

En lo referente al río Colorado, constituye el soporte en México del abastecimiento doméstico de agua en las ciudades de Tijuana y Mexicali, así como del regadío de la extensa zona agrícola de los valles de Mexicali y San Luis Río Colorado. Desemboca en el golfo de California con un reducido caudal altamente salino.

El problema de la salinidad en el río Colorado surge a comienzos de la década de 1961, cuando México disminuye el volumen de agua solicitado a Estados Unidos procedente de dicho río a consecuencia de la extracción de aguas subterráneas fósiles, salinas, realizadas por Estados Unidos en el Valle de Wellton-Mohawk, Arizona, y descargadas posteriormente en el río Gila en su confluencia con el Colorado, antes de los puntos de entrega a México. Las elevadas concentraciones salinas del agua entregada a México provocaron importantes perjuicios a la productividad agrícola del Valle Mexicali, al igual que en el Valle San Luis Río Colorado. Los conflictos que se originaron por esta acción encontraron una solución parcial a través de la aprobación del *Acta 218* de la CILA,¹⁵¹⁴ agravándose el problema en 1966 y 1967 al detectarse un incremento del nivel de la salinidad en el río Colorado procedente de la mezcla de aguas extraídas en la región Gila Sur, obligando a establecer medidas complementarias materializadas a través del *Acta 241* de la CILA,¹⁵¹⁵ buscando una solución permanente y definitiva mediante el *Acta 242*,¹⁵¹⁶ donde se aprueban las recomendaciones propuestas por México de mejora de la calidad del agua, a expensas de Estados Unidos.

Otro motivo de tensiones entre ambos países lo constituye los problemas ocasionados por la falta de tratamiento de las aguas residuales en las ciudades fronterizas.

¹⁵¹³ En concreto, el *Acta 223 "Medidas para la resolución del problema de la salinidad del Bajo Río Bravo"*, del 30 de noviembre de 1965; el *Acta 224 "Recomendaciones sobre el problema de la salinidad del Bajo Río Bravo"*, del 16 de enero de 1967; el *Acta 282 "Rehabilitación del Sistema de Alejamiento de las Aguas Salobres, que soluciona el problema de salinidad de las aguas del Bajo Río Bravo"*, del 26 de marzo de 1990; y el *Acta 303 "Operación y mantenimiento de las obras financiadas conjuntamente para la solución del problema de la salinidad en el Bajo Río Bravo"*, del 15 de mayo del 2000. Texto de las Actas disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵¹⁴ *Acta 218 "Recomendaciones sobre el Problema de la Salinidad del Río Colorado"*, del 22 de marzo de 1965. Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵¹⁵ *Acta 241 "Recomendaciones para mejorar inmediatamente la calidad de las aguas del Río Colorado que llegan a México"*, del 14 de julio de 1972. Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵¹⁶ *Acta 242 "Solución permanente y definitiva del problema internacional de la salinidad del Río Colorado"*, del 30 de agosto de 1973. Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

Es el caso de las ciudades fronterizas de Nogales (Sonora) y Nogales (Arizona) que, desde la década de 1950, dicho problema ha generado un impacto negativo por el riesgo de que el drenaje de estas cruce la frontera, motivo por el cual la CILA ha aprobado diversas Actas para resolver el conflicto.¹⁵¹⁷

El mismo problema también se da en la región fronteriza Tijuana, Baja California-San Diego, California, donde a finales de la década de 1970 se aprobó el *Acta 261 “Recomendaciones para la solución de los problemas transfronterizos de saneamiento”*,¹⁵¹⁸ seguida en 1985 por el *Acta 270 “Recomendaciones para la primera etapa de las obras de alejamiento y tratamiento para la solución del problema fronterizo de saneamiento en Tijuana, Baja California-San Diego, California”*.¹⁵¹⁹ Toda vez que en la década de 1990 no se había resuelto el problema de los flujos incontrolados de aguas residuales procedentes de México que escurrían por el Cañón de Los Laureles y el río Tijuana, el 2 de julio de 1990 se aprobó el *Acta 283 “Plan conceptual para la solución internacional del problema fronterizo de saneamiento en Tijuana, Baja California-San Diego, California”*,¹⁵²⁰ que recomienda la construcción de una planta internacional de tratamiento de aguas residuales en la ciudad de San Diego.¹⁵²¹ Asimismo, la CILA ha aprobado diversas Actas relacionadas con el saneamiento en la zona fronteriza.¹⁵²²

iii) La “deuda de agua” de México a Estados Unidos por el río Conchos-Bravo

El *Tratado de Aguas de 1944* establece la asignación de volúmenes de agua de los cauces de los ríos transfronterizos Tijuana, Colorado y Bravo. En lo que respecta al río

¹⁵¹⁷ *Acta 206 “Operación y mantenimiento común del Sistema Sanitario de Nogales”*, del 13 de enero de 1958; *Acta 227 “Ampliación de las instalaciones internacionales para el tratamiento de las aguas negras de Nogales, Sonora y Nogales, Arizona”*, del 5 de septiembre de 1967; y el *Acta 276 “Conducción, tratamiento y disposición de las aguas residuales de Nogales, Sonora y Nogales, Arizona en exceso de las capacidades asignadas a México y a los Estados Unidos en la Planta Internacional de Tratamiento de Aguas Residuales de Nogales, según el Acta Núm. 227”*, del 26 de julio de 1988. El texto de las Actas se encuentra disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵¹⁸ *Acta 261 “Recomendaciones para la solución de los problemas transfronterizos de saneamiento”*, del 24 de septiembre de 1979. Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵¹⁹ *Acta 270 “Recomendaciones para la primera etapa de las obras de alejamiento y tratamiento para la solución del problema fronterizo de saneamiento en Tijuana, Baja California-San Diego, California”*, del 30 de abril de 1985. Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵²⁰ *Acta 283 “Plan conceptual para la solución internacional del problema fronterizo de saneamiento en Tijuana, Baja California-San Diego, California”*, del 2 de julio de 1990. Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵²¹ Posteriormente, en el *Acta 296*, del 16 de abril de 1997, se distribuyen los costos de construcción, operación y mantenimiento de dicha planta internacional de tratamiento de aguas residuales (PITAR). Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵²² En concreto, las Actas 206, 216, 220, 227, 261, 264, 270, 273, 274, 276, 279, 283, 288, 294, 295, 296, 297, 298, 304, y 311. Texto de las Actas disponible en la página Web de la CILA.

Bravo, el artículo 4 concede a Estados Unidos, entre otras asignaciones, el derecho a recibir una tercera parte del agua procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y del Arroyo de Las Vacas, siempre que esta tercera parte no sea inferior, en promedio, a 431,721 millones de m³/año, en ciclos de cinco años, mientras que los dos tercios restantes lo son para México, además de otras asignaciones, siempre que se satisfaga el derecho de Estados Unidos a recibir al menos los 431,721 millones de m³/año anteriormente mencionados. En caso de no cubrirse el cupo por extrema sequía, o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México su cumplimiento, dicho artículo 4 estipula que se repondrán en el ciclo siguiente.

A finales de la década de 1990 se produjo un conflicto motivado por la deuda de agua generada por México ocasionada por la prolongada sequía en la región de Chihuahua que dificultaba cumplir con las estipulaciones contenidas en el *Tratado de Aguas de 1944* en lo referente al río Bravo, detalladas en el párrafo anterior, de tal manera que, al cierre del ciclo quinquenal en octubre de 1997, México adeudaba 1.200 millones de metros cúbicos de agua a Estados Unidos, incrementándose dicha deuda en el siguiente ciclo 1997-2002 hasta alcanzar un total de 2.150 millones de metros cúbicos.¹⁵²³

Para corregir dicho déficit, se aprobó en 2001 el *Acta 307 "Cobertura parcial del déficit en la aportación de los tributarios mexicanos del río Bravo entre Fort Quitman y la Presa Falcón"*.¹⁵²⁴ En la misma se reconoce la solicitud por parte de Estados Unidos para cubrir el déficit existente por un volumen de 740 millones de metros cúbicos al 31 de julio de 2001. Los mecanismos acordados a través de los cuales México cubriría su deuda de agua fueron tres: i) escurrimientos de los afluentes no aforados; ii) un tercio del caudal de los afluentes establecidos en el *Tratado de Aguas de 1944*; y iii) extracciones de la Presa Venustiano Carranza.

Posteriormente, el 28 de junio de 2002 se aprobó el *Acta 308 "Asignación a Estados Unidos de Aguas del Río Bravo durante el último año del ciclo actual"*, comprendiendo dicho ciclo el periodo del 27 de octubre de 1997 al 26 de octubre de 2002,

¹⁵²³ BUSTILLOS DURÁN, S.: "El agua en la frontera México-Estados Unidos", *Araucaria, Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, N.º 11, 2004, p. 115.

¹⁵²⁴ *Acta 307 "Cobertura parcial del déficit en la aportación de los tributarios mexicanos del río Bravo entre Fort Quitman y la Presa Falcón"*, del 16 de marzo de 2001. Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

y los caudales hídricos a asignar a Estados Unidos para cumplir con los acuerdos del *Acta 307*, de 111 millones de metros cúbicos de las aguas asignadas a México en las presas internacionales de La Amistad y Falcón.

Finalmente, México informó a través de su comisionado en la CILA de la intención de efectuar inversiones en proyectos de modernización y tecnificación en los Distritos de Riego del río Conchos, a ejecutar entre finales de 2002 y finales de 2006, para ahorrar 396 millones de metros cúbicos de agua que podrían ser empleados para amortizar la deuda de agua, tal y como se establece en el *Acta 309 “Volúmenes de agua ahorrados con los proyectos de modernización y tecnificación de los distritos de riego en la cuenca del río Conchos y medidas para su conducción hacia el río Bravo”*.¹⁵²⁵

Dicha deuda de agua fue transferida en el ciclo siguiente (2002-2007), sin que se aplicara la atenuante de sequía extrema contemplada en el artículo 4 de dicho Tratado.¹⁵²⁶ No obstante, el *Acta 323* de la CILA, aprobada el 21 de septiembre de 2017, considera apropiado que México pueda diferir la entrega de una porción de su asignación del agua del río Colorado conforme al *Tratado de Aguas de 1944*, a fin de atender eventuales contingencias, tales como seísmos, fallos en el sistema de conducción, caso fortuito o fuerza mayor, entre otros, que impedirían que México utilice su asignación completa de agua, estableciendo al efecto una reserva de agua mexicana.¹⁵²⁷

iv) El revestimiento del Canal Todo Americano

El río Colorado, en su cuenca baja transfronteriza, discurre por los valles Imperial en California y Mexicali en la Baja California. En 1928 el Congreso norteamericano aprobó la construcción del Canal Todo Americano (All-American Canal), entrando en funcionamiento en 1942. El canal discurre íntegramente por territorio norteamericano, paralelo al límite fronterizo entre México y Estados Unidos, conduciendo las aguas del río Colorado desde la Presa Imperial, 40 km aguas arriba del punto de entrega de agua a México (la Presa Morelos, situada en el poblado Los Algodones, Baja California), hacia

¹⁵²⁵ *Acta 309 “Volúmenes de agua ahorrados con los proyectos de modernización y tecnificación de los distritos de riego en la cuenca del río Conchos y medidas para su conducción hacia el río Bravo”*, del 3 de julio de 2003. Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵²⁶ BUSTILLOS DURÁN, S.: “El agua en la frontera México-Estados Unidos”, *op. cit.*, p.115.

¹⁵²⁷ *Acta 323 “Ampliación de las medidas de cooperación y adopción de un Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez de Agua en la Cuenca del Río Colorado”*, del 21 de septiembre de 2017. Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

el área agrícola del Valle Imperial. Tiene una longitud total de 132 km, una anchura que oscila entre 46 y 61 metros, una profundidad de entre 2 y 6 metros, y un descenso total de 53 metros a lo largo de su recorrido.¹⁵²⁸

A partir de la puesta en marcha del canal, México buscó un acuerdo con Estados Unidos a fin de garantizar su derecho a las aguas del río Colorado, siendo así como se llega a la firma del *Tratado de Aguas de 1944*. Además, la elevada salinidad de las aguas entregadas a México, impulsaron a México a lograr un nuevo acuerdo, concretado en el *Acta 242* de la CILA, que enmienda el anterior Tratado e incluye las aguas subterráneas, comprometiéndose ambos Gobiernos a consultarse recíprocamente antes de emprender cualquier proyecto relacionado con las mismas,¹⁵²⁹ y limitando el bombeo en su propio territorio.¹⁵³⁰

Al no disponer el canal de ningún tipo de revestimiento, se producían filtraciones que iban a parar a las capas freáticas situadas en el lado mexicano, en concreto al acuífero de Mexicali, con un volumen aproximado de agua de 80 millones de metros cúbicos¹⁵³¹ que representan el 11 % del agua subterránea extraída por los agricultores mexicanos en el Valle de Mexicali.¹⁵³²

¹⁵²⁸ HERRERA, J. *et al.*: “Fluctuaciones en la calidad y nivel freático del agua subterránea en las proximidades al Canal Todo Americano, porción mexicana”, en SÁNCHEZ MUNGUÍA, V. (Coord.): *El revestimiento del canal todo americano. ¿Competencia o cooperación por el agua en la frontera México Estados Unidos?*, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, Tijuana, 2004, pp. 57-58.

¹⁵²⁹ *Acta 242 “Solución permanente y definitiva del problema internacional de la salinidad del Río Colorado”*, del 30 de agosto de 1973. Resolución 6: “A fin de evitar problemas futuros, México y los Estados Unidos se consultarán recíprocamente antes de emprender, en el área fronteriza de sus respectivos territorios, cualquier nuevo desarrollo de aguas superficiales o de aguas subterráneas, o de emprender modificaciones sustanciales de sus desarrollos actuales, que pudieran afectar adversamente al otro país”.

¹⁵³⁰ *Acta 242 “Solución permanente y definitiva del problema internacional de la salinidad del Río Colorado”*. Resolución 5: “Mientras se llega a la celebración por los Gobiernos de México y los Estados Unidos de un convenio de alcance general sobre aguas subterráneas en las áreas fronterizas, cada país limitará el bombeo de las aguas subterráneas en su propio territorio, dentro de los 8 kilómetros (5 millas) de la línea divisoria entre Sonora y Arizona y cerca de San Luis a 197,358 millones de metros cúbicos”.

¹⁵³¹ Otros autores, como en el caso de CASTRO, sostienen que el volumen de agua que se pierde a causa de las filtraciones alcanza los 123 millones de metros cúbicos. *Vid.* CASTRO, J.: “Más allá del evento del Todo Americano: escenarios futuros de la oferta de agua en el medio urbano del Valle de Mexicali”, en SÁNCHEZ MUNGUÍA, V. (Coord.): *El Revestimiento del canal Todo Americano ¿Competencia o cooperación por el agua en la frontera México-Estados Unidos?*, *op. cit.*, p. 189.

¹⁵³² GARCÍA, M.: “Mirando a través del canal. Reflexiones sobre imágenes y políticas sobre el agua en Estados Unidos de América”, en SÁNCHEZ MUNGUÍA, V. (Coord.): *El revestimiento del canal todo americano. ¿Competencia o cooperación por el agua en la frontera México Estados Unidos?*, *op. cit.*, pp. 64-66.

Para evitar las elevadas pérdidas ocasionadas por las filtraciones y poder así transferir dicho caudal al condado de San Diego, el Congreso norteamericano autorizó en 1988 mediante la *Ley 100-675* el revestimiento del Canal Todo Americano, consistente en la construcción de un canal revestido de 37 km de longitud, paralelo al trazado actual del Canal Todo Americano, desde Pilot Knob hasta la Caída N.º 3.¹⁵³³ Esta obra pondría fin a las filtraciones, impidiendo así las fugas de agua que hasta entonces recargaban el acuífero de Mexicali, aumentando su salinidad, con un evidente perjuicio para los agricultores del Valle de Mexicali.¹⁵³⁴

El Gobierno mexicano, que ya había sido informado en 1976 por el Gobierno norteamericano de dicho proyecto de revestimiento del canal, emitió varias Notas Diplomáticas en las que manifestaba: *i)* su oposición al proyecto y la preocupación por los impactos económicos, sociales y medioambientales que el revestimiento generaría en territorio mexicano en perjuicio de los agricultores del Valle de Mexicali; *ii)* la solicitud de la suspensión del proyecto en tanto la CILA identificara las medidas para eliminar o minimizar los efectos mediante una solución justa y equitativa; *iii)* el incumplimiento de las consultas recíprocas, de conformidad con los términos del *Acta 242*, que establece el mecanismo de las consultas entre ambos países ante cualquier desarrollo de infraestructura de aguas superficiales o subterráneas o de emprender modificaciones sustanciales de sus desarrollos actuales que pudieran afectar adversamente al otro país; y *iv)* la petición de búsqueda de esquemas de cooperación y consultas que permitieran evitar la realización del revestimiento del Canal Todo Americano en tanto se identifiquen las acciones tendentes a eliminar o mitigar los efectos negativos en territorio mexicano.¹⁵³⁵

Tras la paralización inicial del proyecto, las obras de revestimiento comenzaron a principios de junio de 2007, finalizando en marzo de 2010. No obstante, las negociaciones sobre el tema han continuado, constituyéndose el Grupo Binacional de Trabajo sobre la

¹⁵³³ CORTEZ LARA, A. A.: “Enfoques encontrados en la gestión de recursos hidráulicos compartidos. El revestimiento del Canal Todo Americano y el Valle de Mexicali: ¿equilibrio estático de mercado o equilibrio de Nash?, en SÁNCHEZ MUNGUÍA, V. (Coord.): *El revestimiento del canal todo americano. ¿Competencia o cooperación por el agua en la frontera México Estados Unidos?*, *op. cit.*, p. 275.

¹⁵³⁴ MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS. LX LEGISLATURA. *Dictamen con Punto de Acuerdo por el que se solicita a los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Comisión Nacional del Agua, un informe pormenorizado y actualizado al día de hoy, sobre el estado que guarda el revestimiento del Canal Todo Americano*, del 13 de diciembre de 2006. Texto del Dictamen disponible en Internet: <www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/54727/.../Todo_americano.pdf> (última consulta: 22/01/2018).

¹⁵³⁵ *Ibidem.*

Interconexión del Canal Todo Americano para examinar el proceso y calendario necesarios para construir, operar y mantener una conexión binacional entre el Canal Todo Americano en los Estados Unidos y la estación de bombeo PBO del Acueducto Río Colorado-Tijuana, ubicada en México.¹⁵³⁶

2.4.2. AMÉRICA CENTRAL

En América Central se contabilizan 23 cuencas transfronterizas, a las que cabe añadir 3 cuencas internacionales existentes entre la República Dominicana y Haití. Como dato relevante, no existe en esta subregión ningún tratado internacional de cooperación sobre recursos hídricos transfronterizos. Los conflictos más significativos en las mismas son los acontecidos en los ríos San Juan (Costa Rica/Nicaragua) y Negro (Honduras/Nicaragua), que se comentan a continuación.

i) Conflictos entre Costa Rica y Nicaragua por el río San Juan

Costa Rica y Nicaragua comparten la mayor cuenca hidrográfica de América Central, que corresponde al río San Juan.¹⁵³⁷ El tramo inferior de dicho río constituye la frontera entre ambos países, según establece el *Tratado de Límites Cañas-Jerez de 1858*.¹⁵³⁸ A diferencia de otras fronteras, la delimitación fronteriza fluvial de este Tratado se vio influenciada por las presiones ejercidas por Estados Unidos e Inglaterra, quienes se disputaban en aquella época el control sobre el proyectado canal interoceánico que discurriría por aquel territorio del istmo centroamericano, y realizaron las oportunas gestiones diplomáticas para que dicha frontera fuera lo más favorable posible a sus intereses, siendo así que el tramo fronterizo se encuentra sometido a la soberanía de Nicaragua (límite fronterizo situado en una de las orillas, “costa seca”), aunque Costa

¹⁵³⁶ Acta 323 “Ampliación de las medidas de cooperación y adopción de un Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez de Agua en la Cuenca del Río Colorado”, del 21 de septiembre de 2017. Texto del Acta disponible en la página Web de la CILA.

¹⁵³⁷ BOEGLIN-NAUMOVIC, N.: “La denominada trocha fronteriza en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua: breve análisis desde la perspectiva internacional”, *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. XI, núm. 2, México, 2013, pp. 35-53; en concreto, p. 36.

¹⁵³⁸ Conforme al artículo 2 del *Tratado de Límites entre Nicaragua y Costa Rica (Cañas-Jerez)*, firmado en San José el 15 de abril de 1858, el río San Juan discurre por territorio nicaragüense desde su nacimiento en el lago Nicaragua hasta un punto situado a una distancia de tres millas inglesas aguas abajo de Castillo Viejo (localidad perteneciente a Nicaragua) conocido en Nicaragua como Punta la Triela y como San Isidro en Costa Rica. A partir de dicho punto, su margen derecha constituye la frontera entre Nicaragua y Costa Rica hasta su desembocadura en el mar Caribe, en la extremidad de Punta de Castilla. Texto del *Tratado Cañas-Jerez de 1858* disponible en ESGUEVA GÓMEZ, A.: *Las Fronteras de Nicaragua y Costa Rica en los documentos históricos*, IHNCA-UCA, Managua, 2007, pp. 391-394.

Rica ostenta derechos perpetuos de navegación con objetos de comercio en la frontera fluvial.¹⁵³⁹ Al no construirse posteriormente dicho canal, ello ha contribuido, junto a otros factores que serán analizados posteriormente, a que el río San Juan sea objeto de sucesivos conflictos entre ambos países.

Los dos siglos de relaciones entre ambos países como Estados independientes han estado marcados por la confrontación en lo que a la delimitación fronteriza fluvial del río San Juan se refiere, así como de los derechos de navegación y la protección medioambiental del territorio, lo que ha motivado que se acuda en diversas ocasiones a tribunales y laudos internacionales para su resolución, siendo las últimas las correspondientes a las Sentencias del Tribunal Internacional de Justicia del 13 de julio de 2009, *Causa relativa a la controversia sobre derechos de navegación y derechos conexos (Costa Rica c. Nicaragua)*; del 16 de diciembre de 2015, *Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la región fronteriza (Costa Rica c. Nicaragua)* y *Construcción de una carretera por Costa Rica a lo largo del río San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*;¹⁵⁴⁰ y del 2 de febrero de 2018, *Frontera terrestre en la parte Norte de Isla Portillos (Costa Rica c. Nicaragua)*.¹⁵⁴¹

En la década de 1980 se producen varios incidentes al introducir Nicaragua restricciones a la navegación del río San Juan por parte de Costa Rica,¹⁵⁴² que justificó como medidas excepcionales temporales para proteger la seguridad nacional de Nicaragua, inmersa en aquella época en un conflicto armado. Nuevamente, entre 1990 y 1995, se desencadenan otra vez los conflictos al considerar el Gobierno nicaragüense que el uso del río San Juan por parte de Costa Rica con embarcaciones turísticas no era una actividad “con objeto comercial”, por lo que tal uso era contrario a lo estipulado en el *Tratado Cañas-Jerez de 1858*, a pesar de que la Organización Mundial de Comercio

¹⁵³⁹ Artículo 6 del *Tratado Cañas-Jerez de 1858*. *Ibidem*, p. 392.

¹⁵⁴⁰ La Sentencia del 16 de diciembre de 2015 reúne en la misma el Fallo concerniente a dos causas diferentes: *Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la región fronteriza (Costa Rica c. Nicaragua)*, sobre la base de la demanda presentada ante el Tribunal por Costa Rica el 18 de noviembre de 2010, y *Construcción de una carretera por Costa Rica a lo largo del río San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, motivada por la demanda presentada por Nicaragua el 22 de diciembre de 2011. Con fecha 17 de abril de 2013, el Tribunal dictó dos Providencias en las que decide, por economía procesal, acumular las actuaciones de ambas causas.

¹⁵⁴¹ Mediante Providencia de 2 de febrero de 2017, el Tribunal Internacional de Justicia acumula a este asunto el promovido igualmente por Costa Rica el 25 de febrero de 2014 contra Nicaragua: *Delimitación marítima en el Mar Caribe y el Océano Pacífico*.

¹⁵⁴² TANAKA, Y.: “Navigational Rights on the San Juan River: A Commentary on the *Costa Rica v. Nicaragua Case*”, *Hague Justice Journal*, Vol. 4, Nº 3, 2009, pp. 215-225; en concreto, p. 215.

considera la actividad del turismo como comercial. Asimismo, Nicaragua introdujo nuevas medidas que incluían el pago de tasas por parte de los pasajeros que viajaran en embarcaciones costarricenses que navegaran por el río San Juan, y la exigencia de que dichas embarcaciones se detuvieran para su control en los puestos militares nicaragüenses ubicados a lo largo del río.

El 14 de julio de 1998 se produce otro incidente más cuando Nicaragua detiene a miembros de la Guardia Civil costarricense que navegaban por el río San Juan, con sus armas de reglamento, con el argumento de que les estaba prohibido navegar en el mismo con buques de guerra, con la consiguiente protesta de Costa Rica ante la necesidad de utilizar el río para el avituallamiento de sus puestos fronterizos. Al no haber sido capaces de resolver las diferencias, Costa Rica presentó el 29 de septiembre de 2005 una solicitud ante el Tribunal Internacional de Justicia, incoando un procedimiento contra Nicaragua respecto de “una diferencia relativa a sus derechos de navegación y derechos conexos en el río San Juan”.

La Sentencia fue formulada el 13 de julio de 2009,¹⁵⁴³ estableciendo el Fallo que, aunque Nicaragua mantenía la plena soberanía sobre las aguas del río San Juan, Costa Rica gozaba de pleno derecho de navegación con fines comerciales, transporte de pasajeros y turistas en los 140 km del cauce fluvial fronterizo entre ambos países.

Una vez conocida dicha Sentencia, ambos Gobiernos coincidieron en que la misma contribuiría a suavizar las relaciones bilaterales y, por tanto, facilitar la cooperación y el desarrollo económico de la zona. No obstante, el 24 de septiembre de 2009 el Gobierno nicaragüense aprobó el *Decreto Ejecutivo 79-2009*,¹⁵⁴⁴ por el que se crea una Comisión Interinstitucional para desarrollar e implementar la reglamentación de la navegación sobre el río San Juan en su tramo fronterizo, incluyendo dicha norma la posibilidad de realizar determinadas labores de dragado y limpieza del río para la recuperación del caudal y los humedales hasta su desembocadura en el mar Caribe, lo que dio origen a una nueva crisis motivada por la controversia relacionada con la soberanía sobre dichos humedales.

¹⁵⁴³ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment”, *I. C. J. Reports 2009*, p. 213.

¹⁵⁴⁴ *Decreto Ejecutivo N.º 79-2009*, aprobado el 24 de septiembre de 2009 (La Gaceta N.º 185, del 1 de octubre de 2009).

El 18 de octubre de 2010, Nicaragua inició el dragado del río San Juan con la finalidad de mejorar su navegabilidad, efectuando igualmente obras en la parte septentrional de Isla Portillos. Tres días después de comenzar las labores de dragado, Costa Rica protestó ante Nicaragua por arrojar sedimentos en la orilla costarricense del río. Asimismo, durante el año 2010 se sucedieron una serie de denuncias de ciudadanos costarricenses ribereños del río San Juan sobre restricciones a sus derechos de navegación por parte de militares nicaragüenses encargados de la vigilancia y control del río.

Ante dicha situación, Costa Rica presentó el 18 de noviembre una demanda contra Nicaragua ante el Tribunal Internacional de Justicia, y solicitó asimismo la adopción de medidas provisionales a fin de remediar el menoscabo de su integridad territorial e impedir que se siguiera infligiendo un daño medioambiental irreparable a su territorio. En su Sentencia del 16 de diciembre de 2015,¹⁵⁴⁵ el Tribunal atribuye a Costa Rica el territorio en disputa, sostiene que Nicaragua ha violado la soberanía territorial costarricense al excavar tres canales (*caños*) y establecer una presencia militar en territorio costarricense, ha incumplido las obligaciones contenidas en la Providencia del Tribunal del 8 de marzo de 2011 al excavar dos *caños* en el año 2013 y establecer presencia militar en el territorio litigioso e, igualmente, ha incumplido los derechos de navegación de Costa Rica en el río San Juan contenidos en el *Tratado de Límites Cañas-Jerez de 1858*. Asimismo, Nicaragua debe compensar a Costa Rica por los daños materiales por sus actividades ilegales en territorio costarricense (Isla Portillos).¹⁵⁴⁶

A su vez, en el mes de diciembre de 2010, Costa Rica inició las obras para la construcción en su territorio de la *Carretera 1856 Juan Rafael Mora Porras*, conocida como *Ruta 1856*, que sigue, de oeste a este, una parte de su frontera con Nicaragua. La carretera tiene una longitud prevista de 159,7 km, desde Los Chiles hasta Delta Colorado, discurriendo 108,2 km junto al río San Juan.¹⁵⁴⁷ El 21 de febrero de 2011, ante la ocupación por Nicaragua del territorio costarricense de Isla Portillos, Costa Rica aprobó

¹⁵⁴⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment”, *I. C. J. Reports 2015*, p. 665.

¹⁵⁴⁶ El monto de la indemnización ha sido fijado posteriormente por la Corte en su Fallo del 2 de febrero de 2018 (*Vid.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua), Compensation owed by the Republic of Nicaragua to the Republic of Costa Rica”, *I. C. J. Year 2018*).

¹⁵⁴⁷ ESTACIO FERRO, J.: “El río San Juan: dos siglos de conflictos entre Costa Rica y Nicaragua”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 12, N.º 1, 2018, p. 106.

un Decreto¹⁵⁴⁸ declarando “estado de emergencia la situación y el proceso desencadenado ante la violación de la soberanía costarricense por parte de Nicaragua”, lo que le dispensaba de la obligación de llevar a cabo una evaluación del impacto ambiental antes de construir la carretera.

El 22 de diciembre de 2011, Nicaragua presentó una demanda ante el Tribunal Internacional de Justicia contra Costa Rica alegando que la construcción de la carretera, por el aporte al río San Juan de parte de los sedimentos generados, comportaba importantes daños medioambientales transfronterizos. En este asunto, *Construcción de una carretera por Costa Rica a lo largo del río San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, Nicaragua precisó que se trataba de atentados a su soberanía y de importantes daños medioambientales sobre su territorio, sosteniendo en particular que las medidas unilaterales de Costa Rica amenazan con destruir el río San Juan y su frágil ecosistema, incluidas las Reservas de la Biosfera adyacentes y los humedales internacionalmente protegidos que dependen de la corriente limpia e ininterrumpida del río para su supervivencia.

En su Sentencia del 16 de diciembre de 2015, el Tribunal Internacional de Justicia considera que Costa Rica, al no haber efectuado la evaluación del impacto ambiental en lo concerniente a la construcción de la *Ruta 1856*, había violado la obligación que le incumbía según el Derecho internacional general.¹⁵⁴⁹

Una vez emitida dicha Sentencia, Costa Rica, no satisfecha con la misma al considerar que no se define en ella con precisión los límites fronterizos de su soberanía en Isla Portillos, acude de nuevo a esta instancia el 16 de enero de 2017 demandando a Nicaragua en relación con la disputa sobre “la localización precisa de la frontera terrestre que separa el banco de arena de Los Portillos/Harbor Head Lagoon de Isla Portillos” y “el establecimiento de un campamento militar en la playa de Isla Portillos”.

El Tribunal emite su Sentencia el 2 de febrero de 2018,¹⁵⁵⁰ determinando que Costa Rica ostenta la soberanía sobre toda la parte norte de Isla Portillos, incluyendo su

¹⁵⁴⁸ *Decreto N.º 36440-MP*, de 21 de febrero de 2011 (Gaceta N.º 45, del 7 de marzo de 2011).

¹⁵⁴⁹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment”, *I. C. J. Reports 2015*, párr. 229, p. 665.

¹⁵⁵⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Land Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua)”, *I. C. J. Year 2108*.

costa hasta el punto en que la orilla derecha del río San Juan alcanza la marca de la bajamar de la costa del Mar Caribe, con la excepción de Harbor Head Lagoon y el banco de arena que lo separa del Mar Caribe, soberanía que le pertenece a Nicaragua dentro del límite definido en la Sentencia. Asimismo, estima que Nicaragua ha violado la soberanía de Costa Rica al establecer y mantener un campamento militar en territorio costarricense que, consecuentemente, debe ser desmantelado.¹⁵⁵¹

ii) El conflicto del río Negro entre Honduras y Nicaragua

El río Negro, con una longitud total de 198 km, tiene su origen en Honduras, por donde transcurre en un corto itinerario de 9 km para, adentrándose en territorio de Nicaragua, donde recorre 108 km y, a continuación, constituye el límite fronterizo entre ambos países a lo largo de 19 km, ingresando de nuevo en territorio hondureño donde, tras fluir durante 43 km, desemboca en el golfo de Fonseca, en el océano Pacífico.¹⁵⁵²

En octubre de 1998, el huracán Mitch ocasionó la modificación del cauce del río como consecuencia del tapón formado por el depósito del material arrastrado por la corriente entre Amatillo y Palo Grande, en Honduras, desviándose las aguas hacia el sur y adentrándose en Nicaragua donde, aguas abajo, se unen al Estero Real. Tal desvío tiene como consecuencia directa problemas de sequía y aumento de la salinidad de las aguas del Estero de San Bernardo, en Honduras, que antes del huracán Mitch se beneficiaban del río Negro. Asimismo, representa un riesgo para Nicaragua al incrementarse las

¹⁵⁵¹ Para un análisis más detallado de los conflictos fronterizos entre Costa Rica y Nicaragua, Vid. BOEGLIN-NAUMOVIC, N.: “Dragado del río San Juan y balance en la decisión de La Haya del 8 de marzo entre Costa Rica y Nicaragua: perspectiva histórica, política y legal”, *Revista Estudios*, N° 24, Universidad de Costa Rica, 2011; CASCANTE SEGURA, C. A.: “Precisiones sobre la regulación jurídica del límite entre Costa Rica y Nicaragua. Fragmentos normativos y conflictos de un proceso inconcluso”, *Documentos de Estudio*, N.º 31, Universidad Nacional de Costa Rica, 2012; DOBLES, I. et al.: *Isla Calero: Nacionalismo, conflicto, discursos*, Editorial Arlekin, San José, Costa Rica, 2012; ESGUEVA GÓMEZ, A.: *Las Fronteras de Nicaragua y Costa Rica en los documentos históricos*, IHNCA-UCA, Managua, 2007; MADRIZ FONOS, M. A.: *El Río San Juan. Alcances y límites de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia*. PAVSA, Managua, 2010; MALAMUD, C. y GARCÍA ENCINA, C.: “El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua: ¿medioambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral?”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, N.º 22, 2011; PACHECO, F.: “La ruta 1856 “Juan Rafael Mora Porras”, *Ambientico. El nuevo camino fronterizo. Ambiente y contexto político*, N.º 221, 2012; y QUESADA, M. E.: “Disputa fronteriza y valor geoestratégico del río San Juan: Nicaragua y Costa Rica”, *Cuadernos de Geografía/Revista Colombiana de Geografía*, Vol. 23, N.º 2, 2014.

¹⁵⁵² TRIBUNAL CENTROAMERICANO DEL AGUA. “Caso Desvío de las aguas del Río Negro en el tramo Amatillo Palo Grande en la línea fronteriza Honduras y Nicaragua”, *Veredictos Segunda Audiencia Pública llevada a cabo del 15 al 19 de marzo del 2004*, San José, Costa Rica, 19 de marzo de 2004, p. 2.

posibilidades de desbordamiento del río en su nuevo cauce y ocasionar inundaciones, poniendo en peligro las poblaciones aguas abajo.

En un intento de resolver el problema del desvío del río Negro, ingenieros del Servicio Geológico de Estados Unidos trabajaron de manera conjunta con los dos países, optándose finalmente por efectuar una derivación del río en territorio hondureño, aspecto acordado por ambos países mediante convenio para restablecer las condiciones naturales del río, bombeando parte del caudal a las lagunas La Hormiga y La Zarzalosa con la finalidad de utilizarlas para el regadío, iniciándose las obras en noviembre de 2002.¹⁵⁵³

Las extracciones de agua efectuadas durante los meses de diciembre de 2002, enero y febrero de 2003, provocaron la desaparición del caudal natural a finales de febrero de ese año, cuando lo normal era que la disminución del caudal ocurriera en el mes de marzo. Ello motivó que, a comienzos de marzo de 2003, Nicaragua comunicara a Honduras su protesta por los hechos, solicitando al mismo tiempo el desmantelamiento de la bomba que impulsaba el agua a las lagunas. Ante dicha situación, empresarios hondureños iniciaron la construcción de un canal revestido de 500 metros de longitud desde la laguna La Hormiga hasta el cauce natural del río, sustituyendo así la bomba.¹⁵⁵⁴

Nicaragua ha denunciado¹⁵⁵⁵ la situación ante el Tribunal Latinoamericano del Agua, resolviéndose el caso en la audiencia celebrada en San José, Costa Rica, en el año 2004 que dispone, entre otros aspectos, la restauración inmediata del caudal normal del río Negro y la elaboración de una propuesta de *Programa de Manejo Integrado de la Cuenca del Río Negro* para el restablecimiento binacional de la red hídrica.¹⁵⁵⁶

¹⁵⁵³ *Ibidem.*, p. 2.

¹⁵⁵⁴ *Ibidem.*, p. 3.

¹⁵⁵⁵ Actividad denunciada: Acusación por delito ambiental y afectación grave de las fuentes de agua y recursos hídricos nacionales y regionales por el desvío de las aguas del río Negro, violando el derecho de los nicaragüenses de habitar en un ambiente saludable, al uso y acceso del agua para consumo humano, como derecho fundamental para la vida misma, al poner en peligro las vidas de las personas en las comunidades fronterizas de Nicaragua y Honduras, al provocar riesgos de un conflicto armado por la defensa de la soberanía del recurso agua, pues el 70 % corresponde a Nicaragua y el 30 % a Honduras. *Ibidem.*, p. 3.

¹⁵⁵⁶ *Ibidem.*, p. 3. Para un análisis en detalle del conflicto, Vid. PNUMA: *Vulnerabilidad y Resistencia Hidropolíticas en Aguas Internacionales. América Latina y el Caribe*, Nairobi, 2007, pp. 31-34.

2.4.3. AMÉRICA DEL SUR

De las 38 cuencas transfronterizas existentes en América del Sur, las del Amazonas, Lago Titicaca, Laguna Merín y La Plata son las únicas que cuentan con un tratado internacional, constituyéndose posteriormente las correspondientes Organizaciones de Cuenca.¹⁵⁵⁷ Es de significar que la cuenca del Orinoco, la tercera más grande de Sudamérica, carece de tratado, siendo estos quienes desempeñan un papel muy importante en la prevención, mitigación y resolución de conflictos hídricos. Se exponen, a continuación, las controversias por recursos hídricos más significativas de esta región, que corresponden a la existente entre Argentina y Uruguay en relación con las fábricas de celulosa en el río Uruguay, y las que enfrentan a Bolivia y Chile sobre los ríos Silala y Lauca.

i) La controversia sobre las plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina contra Uruguay)

El río Uruguay constituye la frontera entre Argentina y Uruguay a lo largo de 495 km, desde la triple frontera Argentina-Brasil-Uruguay en la confluencia del río Cuareim con el río Uruguay, hasta su desembocadura en el Río de la Plata.¹⁵⁵⁸ El *Estatuto del Río Uruguay de 1975*¹⁵⁵⁹ es el marco que establece los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento de este río. Conforme al artículo 7, el país que proyecte cualquier tipo de obras que puedan afectar a la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, deberá ponerlo en conocimiento de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) que, si considera que puede producir un perjuicio al otro país,

¹⁵⁵⁷ Son las siguientes: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), Comisión para el Desarrollo de la Laguna Merín (CLM), Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT). En el caso de la Cuenca del Plata existen las siguientes Organizaciones de Cuencas: Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija; Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo; Comisión Binacional Puente Buenos Aires Colonia (COBAICO); Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP); Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del río Paraná (COMIP); Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), responsable de la administración permanente del Acuerdo de la Cuenca del Plata; y Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTMSG). Vid. PNUMA. *Vulnerabilidad y Resistencia Hidropolíticas en Aguas Internacionales. América Latina y el Caribe*, Nairobi, 2007, pp. 93, 100, 102, 104 y 105.

¹⁵⁵⁸ El límite fronterizo entre Argentina y Uruguay viene definido por el *Tratado de Límites entre Argentina y Uruguay en el Río Uruguay*, firmado en Montevideo el 7 de abril de 1961 (UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 635, p. 91).

¹⁵⁵⁹ El *Estatuto sobre el río Uruguay* fue firmado por Argentina y Uruguay en Salto, Uruguay, el 26 de febrero de 1975. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1295, p. 331.

deberá comunicárselo.¹⁵⁶⁰ A su vez estipula que “si no se llega a un acuerdo, toda controversia sobre la interpretación y aplicación del Estatuto podrá ser sometida por cualquiera de las Partes al Tribunal Internacional de Justicia”,¹⁵⁶¹ tal y como sucedió con las fábricas de celulosa sobre el río Uruguay, autorizadas por Uruguay, que se analizan a continuación.

En el año 2002, la Empresa Nacional de Celulosas de España (ENCE) decidió construir una planta de fabricación de pasta de celulosa, denominada Celulosa M’Bopicuá (CMB), contigua al puerto de la Terminal Logística que ya poseía en la margen izquierda del río Uruguay, 12 km aguas arriba de la ciudad uruguaya de Fray Bentos, y frente a la ciudad argentina de Gualaguaychú, próxima al puente internacional General San Martín. Para ello, el 22 de julio de 2002 comunicó a las autoridades uruguayas su proyecto de instalación de la fábrica, incluyendo un estudio de impacto ambiental.¹⁵⁶² El 9 de octubre de 2003, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) concedió a ENCE la autorización ambiental previa, después de que la empresa española realizara una serie de estudios sobre impacto ambiental y el Gobierno uruguayo convocase una audiencia pública sobre el asunto.¹⁵⁶³

¹⁵⁶⁰ De una manera más precisa, el artículo 7 dispone lo siguiente: “La parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del Río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra parte. Si así se resolviera o no se llegare a una decisión al respecto, la parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra parte a través de la misma Comisión. En la notificación deberán figurar los aspectos esenciales de la obra y, si fuere el caso, el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas”.

¹⁵⁶¹ Artículo 12 y 60 del Estatuto, respectivamente.

¹⁵⁶² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *I. C. J. Reports 2010*, párr. 29, p. 34. Asimismo, ese mismo mes, ENCE informó al presidente de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) sobre el proyecto, quien solicitó al ministro uruguayo de medio ambiente el envío de una copia del estudio de impacto ambiental del referido proyecto, el cual le fue remitido el 14 de mayo de 2003. Un mes más tarde, la Subcomisión de la CARU responsable de la calidad de las aguas y de la prevención de la contaminación tomó nota del documento remitido por Uruguay y sugirió que se enviaran copias a sus asesores técnicos y a las delegaciones de las Partes. *Ibidem*.

¹⁵⁶³ El 21 de julio de 2003 se celebró en Fray Bentos una audiencia pública relativa a la solicitud de autorización ambiental. Al mes siguiente, la CARU solicitó de Uruguay una ampliación de la información en relación con diversos aspectos del proyecto de ENCE. Posteriormente, el 2 de octubre de 2003, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) sometió a la consideración del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) uruguayo su informe de evaluación, recomendando que se otorgara una autorización ambiental previa. Asimismo, la CARU fue informada por la delegación uruguaya de que la DINAMA enviaría de manera inmediata un informe sobre el citado proyecto. Finalmente, el 9 de octubre de 2003 el MVOTMA otorgó la autorización ambiental previa para la construcción de la planta. *Vid.* PONTE

El 27 de octubre, Uruguay remitió una copia de los documentos a Argentina, quien manifestó que, en su opinión, no se había respetado el artículo 7 del *Estatuto del Río Uruguay de 1975* e, igualmente, consideraba que la documentación remitida no era suficiente para poder emitir una opinión técnica sobre el impacto ambiental del proyecto, lo que motivó que Uruguay enviara a Argentina una copia completa de toda la documentación relativa al proyecto.¹⁵⁶⁴ Dos años después, el 28 de noviembre de 2005, Uruguay autorizó el inicio de los trabajos de nivelación del terreno, preparatorios para la construcción de la fábrica CMB.

La segunda fábrica de celulosa relacionada con esta controversia es la planta Orión, perteneciente a la empresa finlandesa Botnia que, a finales de 2003, anunció su intención de construir otra fábrica de celulosa en la margen izquierda del río Uruguay, a 4 km de Fray Bentos y, como en el caso anterior, lo comunicó a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) de Uruguay, obteniendo la correspondiente autorización previa del MVOTMA para la construcción de la fábrica el 14 de febrero de 2005.¹⁵⁶⁵ En la reunión de la CARU celebrada el 11 de marzo de 2005, la delegación argentina cuestionó dicha autorización previa respecto de las obligaciones procedimentales previstas en el *Estatuto de 1975*.¹⁵⁶⁶ Posteriormente, el 5 de julio de 2005, Uruguay autorizó la construcción de un puerto adyacente a la planta Orión para uso exclusivo de la misma, hecho comunicado a la CARU el 15 de agosto, remitiéndosele documentación complementaria sobre dicha terminal portuaria.¹⁵⁶⁷ La fábrica entró en funcionamiento el 9 de noviembre de 2007.¹⁵⁶⁸

La actuación de Uruguay generó un conflicto diplomático con Argentina, al que se unió el conflicto social derivado del previsible impacto ambiental perjudicial motivado por las estimaciones de ambas empresas de mantener operativas las fábricas de celulosa

IGLESIAS, M. T.: “El asunto de la construcción de las plantas de celulosa en las proximidades del Río Uruguay a la luz de la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 2010”, en REY TRISTÁN, E. y CALVO GONZÁLEZ, P.: *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso internacional 2010*, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2010, p. 2.302. Disponible en Internet: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531627>> (última consulta: 24/01/2018).

¹⁵⁶⁴ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *I. C. J. Reports 2010*, párr. 33, p. 36.

¹⁵⁶⁵ Previamente, el 21 de julio de 2003 se celebró en Fray Bentos una audiencia pública relativa a la solicitud de autorización ambiental. *Ibidem.*, párr. 39, pp. 37-38.

¹⁵⁶⁶ *Ibidem.*, párr. 39, p. 38.

¹⁵⁶⁷ *Ibidem.*, párr. 42, p. 38.

¹⁵⁶⁸ *Ibidem.*, párr. 37, p. 37.

durante un periodo no inferior a 40 años y teniendo en cuenta, además, que los procesos de producción de la pasta de celulosa implicaban el consumo de 86 millones de litros de agua por día y la generación de 30 toneladas de desechos sólidos diarios.¹⁵⁶⁹ A consecuencia del conflicto social generado, ENCE comunicó el 21 de septiembre de 2006 su renuncia a la construcción de la planta CMB.¹⁵⁷⁰

Ambos países intentaron solucionar la controversia por medios diplomáticos mediante negociaciones directas al más alto nivel, tanto por los ministros de relaciones exteriores, destacando el acuerdo alcanzado el 2 de marzo de 2004 por el que Uruguay se comprometía a remitir a la CARU la documentación pertinente a la construcción de la planta CMB, acción que no realizó; y el acuerdo alcanzado entre los presidentes de ambas naciones el 5 de mayo de 2005 para la creación de un Grupo Técnico de Alto Nivel que finalizó sus actuaciones sin haber alcanzado ningún resultado positivo.¹⁵⁷¹ Otro tanto ocurrió en el seno de la CARU, donde las posturas enfrentadas de los dos países impidieron lograr un consenso sobre este asunto.

Finalmente, ante el fracaso de las negociaciones, Argentina presentó el 4 de mayo de 2006 una demanda ante el Tribunal Internacional de Justicia, en la que sostenía que Uruguay había violado las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones contenidas en el Estatuto. Para Argentina, Uruguay había violado dicho Estatuto, así como otras reglas de Derecho a las que reenvía el mismo, al autorizar de manera unilateral la construcción y eventual puesta en funcionamiento de dos fábricas de celulosa sobre el río Uruguay sin informar previamente a la CARU, incumpliendo así los procedimientos obligatorios de notificación previa y consulta establecidos por el Estatuto, y sin tener en cuenta los efectos perjudiciales que las actividades de las citadas plantas tendrían sobre la calidad de las aguas del río y sus zonas de influencia, que causarían un daño transfronterizo importante a Argentina.¹⁵⁷² Esta demanda fue acompañada de la solicitud

¹⁵⁶⁹ DRNAS DE CLÉMENT, Z.: “El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del Derecho Internacional”, *Revista de Derecho Ambiental*, N° 6, LexisNexis, Buenos Aires, 2006, pp. 3 y 5. Texto disponible en Internet: <<http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artdiferendodelascelulosicas>> (última consulta: 26/01/2018).

¹⁵⁷⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *op. cit.*, párr. 39, p. 38.

¹⁵⁷¹ Las negociaciones llevadas a cabo figuran detalladas en los párrafos 125 a 150 de la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia del 20 de abril de 2010 en la *Causa relativa a las plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina contra Uruguay)*. Vid. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *op. cit.*, pp. 60-68.

¹⁵⁷² *Ibidem.*, párr. 1, p. 25.

de medidas provisionales concretadas en la petición de suspensión cautelar de las autorizaciones para la construcción de las plantas y de todas las obras, que fue rechazada por el Tribunal.

De manera más pormenorizada, en la demanda Argentina solicitaba que Uruguay cumpliera de manera estricta las obligaciones impuestas por el Estatuto y cesara en el ilícito, que restableciera la situación preexistente a los hechos e indemnizara a Argentina por los daños causados, y que garantizase la aplicación futura del Estatuto, en particular de los mecanismos previstos en el Capítulo II del mismo.¹⁵⁷³ Dichos argumentos fueron rechazados por Uruguay que, además, solicitó al Tribunal que reconociera su derecho de continuar con la explotación de la planta Orión conforme a las disposiciones contenidas en el Estatuto.¹⁵⁷⁴

El Tribunal emitió su Sentencia el 20 de abril de 2010, dictaminando que Uruguay, al no informar a la CARU de las obras proyectadas antes del otorgamiento de las autorizaciones ambientales previas para cada una de las fábricas y para la terminal portuaria adyacente a la planta Orión, había incumplido las obligaciones de procedimiento que le incumben en virtud de los artículos 7 a 12 del *Estatuto de 1975*, constituyendo para el Tribunal una satisfacción adecuada la constatación de esa violación.¹⁵⁷⁵ En lo que respecta a los posibles efectos perjudiciales de dichas actividades industriales en la calidad de las aguas del río traducido en un daño transfronterizo significativo para Argentina, el Tribunal estimó que no existían pruebas concluyentes que demostrasen que Uruguay no hubiera actuado con el grado requerido de debida diligencia, ni que las descargas de efluentes procedentes de la planta de Orión hubieran tenido efectos nocivos o hayan causado daños a los recursos vivos o a la calidad del agua o al equilibrio ecológico del río desde que comenzó a operar dicha planta en noviembre de 2007.¹⁵⁷⁶

¹⁵⁷³ *Ibidem.*, párr. 22, p. 28.

¹⁵⁷⁴ *Ibidem.*, párr. 23, p. 30.

¹⁵⁷⁵ *Ibidem.*, párr. 282, p. 106.

¹⁵⁷⁶ *Ibidem.*, párr. 265, p. 101. Existe una amplia bibliografía sobre este conflicto, siendo de destacar: ANGLÉS HERNÁNDEZ, M.: “Fallo de la Corte Internacional de Justicia en materia ambiental, evidenciado en el asunto de plantas de celulosa sobre el río Uruguay”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XI, 2011, pp. 77-98; JUSTE RUIZ, J. y BOU FRANCH, V. E.: “El caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril 2010”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, N.º 21, 2011; LÓPEZ ESCARCENA, S.: “El asunto de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. Comentario de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, de fecha 20 de abril de 2010”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 39, N.º 3, 2012, pp. 849 – 860; PONTE IGLESIAS, M. T.: “El conflicto de las plantas

ii) Los conflictos relacionados con los ríos Silala y Lauca (Bolivia contra Chile)

Los conflictos sobre recursos hídricos que mantienen Bolivia y Chile, en concreto sobre los ríos Silala y Lauca, se inscriben en un contexto caracterizado por la inexistencia de tratados y de Organizaciones de Cuenca específicas en los mismos que supone no contar con la necesaria institucionalidad para resolver disputas, a lo que cabe añadir un ambiente histórico controvertido¹⁵⁷⁷ y la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países. En el caso del río Silala, la controversia entre Bolivia y Chile gira en torno a la diferente calificación del mismo que efectúan estos países. A su vez, el río Lauca ha sido desviado de manera unilateral por Chile para satisfacer las necesidades hídricas de las tierras agrícolas del Valle de Azapa, ocasionando la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países.

El conflicto sobre el río Silala surge a partir de 1908, cuando la prefectura de la provincia boliviana de Potosí otorgó una concesión de las aguas de dicho río a una compañía ferroviaria chilena, denominada en la actualidad Ferrocarril Antofagasta-Bolivia, para su uso en el ferrocarril que unía la ciudad de Antofagasta en Chile con Oruro en Bolivia. En 1962, al ser sustituidas las máquinas de vapor del ferrocarril por locomotoras diésel, Chile derivó la utilización del agua hacia la industria de la minería, lo que ocasionó que Bolivia quisiera cobrar por su empleo alegando que la concesión original lo fue para su uso específico en el ferrocarril. Ante la falta de compensación económica, el prefecto de Potosí revocó en 1997 la concesión otorgada en 1908,

de celulosa sobre el Río Uruguay. Una valoración a la luz del Derecho Fluvial Internacional”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XIII, N.º 17, 2007; PONTE IGLESIAS, M. T.: “El asunto de la construcción de las plantas de celulosa en las proximidades del Río Uruguay A la luz de la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 2010”, Ponencia presentada en el *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*, Santiago de Compostela, 15 al 18 de septiembre de 2010; y SACO, V.: “El caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010 (Argentina contra Uruguay)”, *Agenda Internacional*, Año XVII, N.º 28, 2010, pp. 281-304.

¹⁵⁷⁷ Existe una importante controversia en relación con la aspiración de Bolivia de obtener una salida al mar a través de territorio chileno que trasciende a las relaciones entre ambos países en los demás ámbitos. El 24 de abril de 2013, Bolivia interpuso una demanda ante el Tribunal Internacional de Justicia respecto de una controversia relativa a la “obligación de Chile de negociar con Bolivia de buena fe y de forma efectiva a fin de llegar a un acuerdo que otorgue a Bolivia un acceso pleno y soberano al océano Pacífico”. Mediante Providencia de fecha 21 de septiembre de 2016, el Tribunal autorizó la presentación de una réplica por parte de Bolivia y una dúplica por Chile, fijando el 21 de marzo de 2017 y el 21 de septiembre de 2017 como plazos respectivos para la presentación de dichos escritos.

concediendo una nueva en abril del 2000 a la empresa bolivariana DUCTEC SRL, que emitió facturas a las empresas chilenas que captaban aguas del Silala, negándose estas a pagar.¹⁵⁷⁸

Las negociaciones llevadas a cabo sobre el asunto en la *Agenda de 13 puntos*, a pesar de haber alcanzado un preacuerdo en 2009, finalizaron sin ningún resultado positivo ante la insistencia de Bolivia de negar el carácter internacional del Silala.

La controversia gira en torno a la calificación del río Silala. Para Chile, se trata de un río internacional de curso sucesivo que nace en el altiplano boliviano y atraviesa posteriormente la frontera entre ambos países,¹⁵⁷⁹ figurando así en el *Tratado de Paz y Amistad de 1904*.¹⁵⁸⁰ En cambio, para Bolivia son manantiales dispersos situados en territorio boliviano, procedentes de aguas subterráneas que afloran a la superficie sin circular a ningún lado, conducidos posteriormente mediante infraestructuras hidráulicas a territorio chileno y, por tanto, no tienen la consideración de río, y menos de río transfronterizo, por lo que, en consecuencia, Bolivia exige a Chile dicho reconocimiento y la correspondiente compensación económica por el uso de dichas aguas.¹⁵⁸¹

Por último, el 6 de junio de 2016, Chile presentó una demanda contra Bolivia ante el Tribunal Internacional de Justicia, solicitando del mismo que declare el carácter

¹⁵⁷⁸ HANTKE, M. y WEISMER, R.: “Marcos normativos e institucionales de regulación de cuencas transfronterizas en Chile”, en ORELLANA HALKYER, R. (Coord.): *Conflictos y Acuerdos Sobre Aguas Transfronterizas. Marcos Jurídicos y Prácticas Regulatorias Internacionales*, Plural Editores, La Paz, 2013, p. 240.

¹⁵⁷⁹ Los 94 manantiales de la cuenca del río Silala están localizadas en el Cantón Quetena de la provincia Sud Lípez del Departamento de Potosí, en Bolivia, a 3,5 km al este de la frontera con Chile. Estos manantiales forman un curso común que cruza la frontera con Chile, desembocando posteriormente en el río Helado, formando el río San Pedro de Inacaliri. *Vid.* HANTKE, M. y WEISMER, R.: “Marcos normativos e institucionales de regulación de cuencas transfronterizas en Chile”, *op. cit.*, p. 238; y MEZA BÓRQUEZ, G.: “Chile/Bolivia: ¿Es el río Silala un factor de tensión secundario?”, *REVISMAR, Monografías y Ensayos*, N.º 2, 2014, pp. 152-153.

¹⁵⁸⁰ El *Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia*, firmado en Santiago de Chile el 20 de octubre de 1904 (Diario Oficial N.º 8.169, del 27 de marzo de 1905), hace mención en el artículo 2 al “cerrito del Silala”, pero no al río Silala: “...Seguirá siempre al Norte por la divisoria de las aguas del cordón del Linzor (13) y de los cerros de Silaguala (14), desde cuya cumbre norte (volcán Apagado) (15) irá por un contrafuerte al cerrito de Silala (16), y después en línea recta al cerro de Inacalari o del Cajón (17)...”.

¹⁵⁸¹ PNUMA. *Vulnerabilidad y Resistencia Hidropolíticas en Aguas Internacionales. América Latina y el Caribe*, *op. cit.*, p. 64.

internacional del río Silala y su derecho a la utilización equitativa y razonable de sus aguas de conformidad con el Derecho internacional consuetudinario.¹⁵⁸²

En lo que respecta al río Lauca, nace en territorio chileno, en la región de Arica y Parinacota y, tras atravesar la frontera con Bolivia, desemboca en el lago Coipasa.¹⁵⁸³ La controversia se remonta a junio de 1939, cuando Chile anuncia su intención de utilizar parte de las aguas del Lauca para el riego del Valle de Azapa a fin de asegurar el aprovisionamiento de productos agrícolas a la población de Arica, siendo respondida esta declaración de manera inmediata por Bolivia, que expresó su reserva sobre una posible desviación del río, contestando Chile que no se trata de una desviación del río, sino del aprovechamiento de sus aguas que, en total, no supera la décima parte del caudal.¹⁵⁸⁴

La disputa se intentó solucionar mediante la entrega de todos los antecedentes del proyecto chileno y la constitución de una Comisión Técnica, invocando al efecto la *Declaración de Montevideo sobre Usos agrícola e industrial de Ríos Internacionales de 1933*.¹⁵⁸⁵ Aunque se constituyeron dos Comisiones Técnicas, la primera en 1949 y la segunda en 1960, no se consiguió solucionar la controversia.¹⁵⁸⁶ Posteriormente, en 1961, se produjo un nuevo incidente al enviar Bolivia 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,¹⁵⁸⁷ fracasando las

¹⁵⁸² Mediante Providencia de fecha 1 de julio de 2016, el Tribunal fijó el 3 de julio de 2017 y el 3 de julio de 2018 como plazos respectivos para que Chile presentara la memoria y el Estado Plurinacional de Bolivia la contramemoria.

¹⁵⁸³ HANTKE, M. y WEISMER, R.: “Marcos normativos e institucionales de regulación de cuencas transfronterizas en Chile”, *op. cit.*, p. 242.

¹⁵⁸⁴ *Ibidem.*, p. 242.

¹⁵⁸⁵ En la *Séptima Conferencia Internacional Americana*, celebrada en Montevideo, se aprobó el 24 de diciembre de 1933 mediante la *Declaración LXXII de Montevideo sobre Usos agrícola e industrial de Ríos Internacionales*. En su párrafo segundo, la Declaración establece lo siguiente: “Los Estados tienen el derecho exclusivo de aprovechar, para fines industriales o agrícolas, la margen que se encuentra bajo su jurisdicción, de las aguas de los ríos internacionales. Ese derecho, sin embargo, está condicionado en su ejercicio por la necesidad de no perjudicar el igual derecho que corresponde al Estado vecino en la margen de su jurisdicción. En consecuencia, ningún Estado puede, sin el consentimiento del otro ribereño, introducir en los cursos de aguas de carácter internacional, por el aprovechamiento industrial o agrícola de sus aguas, ninguna alteración que resulte perjudicial a la margen del otro Estado interesado”. Texto disponible en BIBLIOTECA DIGITAL DANIEL COSÍO VILLEGAS. *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936*, p. 543 (<http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm>; última consulta: 26/01/2018).

¹⁵⁸⁶ HANTKE, M. y WEISMER, R.: “Marcos normativos e institucionales de regulación de cuencas transfronterizas en Chile”, *op. cit.*, p. 243.

¹⁵⁸⁷ Las obras consisten en una represa de derivación, un 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

posteriores negociaciones. Por último, en 1962, Chile levantó las compuertas de la presa de Chapiquiña, transfiriendo las aguas del Lauca al río San José para regar el Valle de Azapa, lo que provocó la ruptura de relaciones diplomáticas.¹⁵⁸⁸

Del relato de los conflictos hídricos en las tres subregiones de América Latina (México, América Central y América del Sur), podemos concluir que el mayor riesgo de que se produzca un conflicto por los recursos hídricos se da en las cuencas transfronterizas que carecen de un tratado específico sobre la misma, o bien no han constituido una Organización de Cuenca cuya misión siempre consiste en gestionar los recursos hídricos de la misma o, lo que es lo mismo, prevenir, mitigar y resolver los conflictos hídricos. En casos específicos, el contexto histórico de disputas en otros ámbitos no resueltas entre dos países supone un elemento potenciador del inicio de un conflicto hídrico, como es el caso de las cuencas del Silala y del Lauca, que presentan un alto riesgo en lo referente a su vulnerabilidad hidropolítica.¹⁵⁸⁹

2.5. Los medios de resolución pacífica de conflictos sobre recursos hídricos transfronterizos

El arreglo pacífico de los conflictos internacionales tiene su primera expresión normativa en la *Convención para el arreglo pacífico de las controversias internacionales*,¹⁵⁹⁰ aprobada en la *I Conferencia de Paz de La Haya de 1899* y revisada en la *II Conferencia de Paz de La Haya de 1907*. Posteriormente, en el seno de la Sociedad de Naciones, se adoptó en Ginebra el 26 de septiembre de 1928 el *Acta General para el arreglo pacífico de las controversias internacionales*,¹⁵⁹¹ cuyo texto, tras la desaparición

donde se introducen las aguas por un canal hasta la zona agrícola del Valle de Azapa. *Ibidem.*, p. 243.

¹⁵⁸⁸ *Ibidem.*, p. 243.

¹⁵⁸⁹ Para un análisis en detalle del conflicto, Vid. CARRASCO, S.: *Historia de las relaciones chileno-bolivianas*, Editorial Universitaria, Santiago, 1991; FAUNDES SÁNCHEZ, C.: “Las aguas que nos dividen. Causas y mecanismos de resolución de los conflictos por el agua dulce entre Chile y Bolivia”, en ARTAZA ROUXEL, M. y MILET GARCÍA, P (Eds.): *Nuestros vecinos*, RIL editores, Santiago de Chile, 2007, pp. 375-395; FAUNDES SÁNCHEZ, C.: *El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y sus países vecinos*, Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N.º 20, Ministerio de Defensa de Chile, 2008; y GONZÁLEZ, S.; ROSS, S. y OVANDO, C.: “La cuestión del río Lauca desde la perspectiva multiescalar: ¿un juego de suma cero de las diplomacias boliviana y chilena?”, *Diálogo Andino*, N.º 51, 2016.

¹⁵⁹⁰ Texto de la Convención disponible en la página Web de la Corte Permanente de Arbitraje: <<https://pca-cpa.org/es/home/>>.

¹⁵⁹¹ LEAGUE OF NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 93, p. 343.

de dicha Organización internacional, fue revisado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1949.¹⁵⁹²

La resolución pacífica de los conflictos es imperativa, y así lo dispone la *Carta de las Naciones Unidas* en el artículo 2 (Principios): “Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”, corroborándolo en el artículo 33.¹⁵⁹³ Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado, entre otras, la *Resolución 37/10 Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales*,¹⁵⁹⁴ donde establece que las controversias internacionales se arreglarán exclusivamente por medios pacíficos, de manera pronta y equitativa, basadas en los principios de la igualdad soberana de los Estados, la buena fe, la cooperación y la libre elección de los medios. Igualmente, en 1991 publicó el *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados*.¹⁵⁹⁵

Resulta innegable que surjan controversias en la gestión de los recursos hídricos transfronterizos dado su carácter finito y escaso que debe satisfacer diversos usos y usuarios. Cuando se presenta una disputa, lo normal será que se intente solucionar, si existe un marco de institucionalidad específica en esa concreta cuenca transfronteriza, conforme a las disposiciones establecidas en el correspondiente Tratado, Organización de Cuenca o Comisión de Cuenca transfronteriza. Así, por ejemplo, el *Tratado de 1973 del Río de la Plata y su Frente Marítimo*¹⁵⁹⁶ dispone que cualquier controversia que se suscitare entre Argentina y Uruguay con relación al río de la Plata, será considerada en el

¹⁵⁹² ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Resolución 268 (III), Estudio sobre los métodos para fomentar la cooperación internacional en materia política*, del 28 de abril de 1949.

¹⁵⁹³ El artículo 33 de la Carta establece lo siguiente: “1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. 2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”.

¹⁵⁹⁴ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Resolución 37/10 (XXXVII) Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales*, del 15 de noviembre de 1982.

¹⁵⁹⁵ NACIONES UNIDAS. OFICINA DE ASUNTOS JURÍDICOS. DIVISIÓN DE CODIFICACIÓN. *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados*, Informe del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización, Asamblea General, *Doc. A/46/33*. N.º de venta S.92.V.7, 1992.

¹⁵⁹⁶ El *Tratado del Río de La Plata y su Frente Marítimo* fue firmado en Montevideo el 19 de noviembre de 1973 (UNITED NATIONS, *Treaty Series*, Vol. 1.295, p. 293). Dicho Tratado establece en el Capítulo XII la Comisión Administradora del Río de La Plata que, entre otras funciones, le corresponde la consideración de las controversias que se suscitaren entre las Partes.

seno de la Comisión Administradora del Río de la Plata y, si transcurridos 120 días la Comisión no lograra llegar a un acuerdo, lo notificará a ambas Partes, las que procurarán solucionar la cuestión por negociaciones directas.¹⁵⁹⁷ Es decir, los tratados sirven para prevenir o, en su defecto, resolver los conflictos que puedan surgir en su ámbito.

Cuando una cuenca transfronteriza no dispone de Tratado, Organización de Cuenca o Comisión Administradora de la Cuenca, las Partes intentarán resolver la disputa por medios pacíficos utilizando alguno de los métodos señalados por el Derecho internacional. Así, del contenido del artículo 33 de la *Carta de las Naciones Unidas* y del mismo artículo de la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (Convención de Nueva York de 1997)* al igual que de la *Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales*, se deducen los siguientes métodos de resolución de controversias: i) *métodos diplomáticos o políticos*: la negociación, los buenos oficios, la mediación, la investigación de los hechos y la conciliación; y ii) *métodos jurisdiccionales*: el arbitraje y la jurisdicción internacional.

En el caso de los países latinoamericanos, la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*,¹⁵⁹⁸ contempla en su artículo 21 estos mismos métodos e, igualmente, el *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*.¹⁵⁹⁹

i) Métodos diplomáticos o políticos

La negociación es el primer mecanismo al que suelen recurrir los Estados para resolver una disputa, pudiendo realizarse de manera bilateral, cuando se efectúa de forma reservada, confidencial o secreta mediante el diálogo entre los Estados negociadores, de escaso éxito si estos presentan una elevada desigualdad en materia de poder; y también multilateral, cuando tiene lugar en el seno de una Conferencia diplomática o de un órgano de una Organización internacional, y que reviste, en principio, la forma de debate público. Normalmente, las negociaciones suelen estar precedidas de reuniones de expertos o de consultas entre las Partes en conflicto por contacto directo entre ambas, donde manifiestan

¹⁵⁹⁷ Artículos 68 y 69 del Tratado.

¹⁵⁹⁸ La *Carta de la Organización de los Estados Americanos* fue firmada en Bogotá el 30 de abril de 1948. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 119, p. 3.

¹⁵⁹⁹ El *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)* fue suscrito en Bogotá, en la IX Conferencia Panamericana, el 30 de abril de 1948. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 30, p. 55.

su posición sobre el asunto específico que les enfrenta, intercambiando puntos de vista e información relevante para intentar llegar a un acuerdo equitativo. Las negociaciones se producen a lo largo de todas las etapas de un conflicto.

Ante un conflicto transfronterizo, lo normal será que las Partes entablen negociaciones a fin de resolver la disputa. De una manera más precisa, el Tribunal Internacional de Justicia, en los *Casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte (Alemania/Dinamarca y Alemania/Países Bajos)*,¹⁶⁰⁰ considera una obligación de las Partes emprender negociaciones con miras a llegar a un acuerdo, comportándose de tal manera que las negociaciones sean significativas, lo que no sucederá cuando cualquiera de la Partes insista en su propia posición sin contemplar ninguna modificación al efecto.¹⁶⁰¹ No obstante, la obligación de negociar no implica que exista la obligación de alcanzar un acuerdo.¹⁶⁰²

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su *Resolución 53/101 Principios y directrices para las negociaciones internacionales*,¹⁶⁰³ tras considerar que las negociaciones internacionales constituyen un medio flexible y eficaz de lograr el arreglo pacífico de las controversias entre Estados, reafirma la importancia que para las negociaciones tienen, además de los principios de Derecho internacional del deber de cooperar y la obligación de arreglar las controversias por medios pacíficos, los principios de igualdad soberana, de no intervención, de buena fe, y de la abstención de la amenaza o del uso de la fuerza.

En el caso de América Latina, un ejemplo de negociaciones sobre recursos hídricos lo constituye el anuncio efectuado en 1973 de la construcción de las presas hidroeléctricas binacionales de Itaipú (Brasil/Paraguay) y Yacyretá (Argentina/Paraguay), dándose a conocer ese mismo año el proyecto de construcción de otra represa binacional (Argentina/Paraguay) en la zona de Corpus, entre Itaipú y Yacyretá. La cercanía entre Itaipú y Corpus constituía un problema técnico que podría perjudicar el rendimiento de ambas, por lo que se hizo necesario entablar negociaciones

¹⁶⁰⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “North Sea Continental Shelf, Judgment”, *I. C. J. Reports 1969*, p. 3.

¹⁶⁰¹ *Ibidem.*, párr. 85, p. 47.

¹⁶⁰² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Obligation to negotiate access to the Pacific ocean (Bolivia v. Chile), Judgment, 1 October 2018”, *I. C. J., Year 2018*, párr. 87, p. 32.

¹⁶⁰³ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Resolución 53/101 (LXIII) Principios y directrices para las negociaciones internacionales*, del 8 de diciembre de 1998.

tanto bilaterales como trilaterales entre los países interesados, finalizando satisfactoriamente las mismas con la firma en 1979 del *Acuerdo sobre las plantas hidroeléctricas de Corpus e Itaipú*.¹⁶⁰⁴

Los buenos oficios, a su vez, consisten en la intervención de manera espontánea, o bien a solicitud de una o ambas Partes, de un tercer Estado u Organización internacional, o de una persona de reconocido prestigio internacional, ajenos a la controversia, cuya función consiste en aproximar a las Partes en conflicto para llegar a un arreglo definitivo, persuadiéndoles para que inicien las negociaciones, reanuden unas negociaciones anteriormente interrumpidas, o bien intenten utilizar otro método para solucionar la disputa. REUTER define los buenos oficios como “la intervención de un tercer Estado, provocada u ofrecida espontáneamente, en vista de facilitar un arreglo entre las partes sin proponer directamente una solución de la diferencia”.¹⁶⁰⁵ Quienes ejercen sus buenos oficios no formulan ninguna solución a la controversia, únicamente pretenden que las Partes se sienten a negociar o acuerden una modalidad de resolución de la disputa. Como ejemplo, en 1951 el presidente del Banco Mundial ofreció los buenos oficios de la entidad a la India y Pakistán, independizados en 1947, en su disputa sobre las aguas del río Indo.¹⁶⁰⁶ Asimismo, en América Latina cabe citar los buenos oficios ejercidos por el Secretario General de las Naciones Unidas desde 1990 en relación con la controversia territorial suscitada entre Venezuela y Guyana sobre la cuenca del río Esequibo.¹⁶⁰⁷

La mediación, por su parte, es un proceso por el que un tercero imparcial asiste de forma voluntaria a dos o más Partes, con su consentimiento, a prevenir, gestionar o

¹⁶⁰⁴ Canje de Notas efectuadas por Argentina, Brasil y Paraguay en Ciudad Presidente Stroessner el 19 de octubre de 1979.

¹⁶⁰⁵ REUTER, P.: *Instituciones Internacionales*, Editorial Bosch, Barcelona, 1959, p. 196. En la misma línea, el *Pacto de Bogotá* define los buenos oficios en su artículo 9 de la siguiente manera: “El procedimiento de los Buenos Oficios consiste en la gestión de uno o más Gobiernos Americanos o de uno o más ciudadanos eminentes de cualquier Estado Americano, ajenos a la controversia, en el sentido de aproximar a las partes, proporcionándoles la posibilidad de que encuentren directamente una solución adecuada”.

¹⁶⁰⁶ VINOGRADOV, S.; WOUTERS, P. and JONES, P.: “Transforming Potential Conflict into Cooperation Potential: The Role of International Water Law”, UNESCO. IHP-VI, *Technical Documents in Hydrology, PCCP Series*, N.º 2, 2001, p. 28.

¹⁶⁰⁷ Al analizar el Secretario General de las Naciones Unidas António Guterres a comienzos de 2018 que no se han producido progresos significativos, ha escogido al Tribunal Internacional de Justicia como el medio a ser utilizado para solucionar la controversia. No obstante, el Secretario General ha dejado abierta la puerta a una gestión de buenos oficios de Naciones Unidas como proceso complementario al que eventualmente se desarrolle en el Tribunal Internacional de Justicia. *Vid. UNITED NATIONS*: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-01-30/statement-attributable-spokesman-secretary-general-border>> (última consulta: 22/05/2018).

resolver un conflicto ayudándoles a alcanzar acuerdos mutuamente aceptables.¹⁶⁰⁸ Se trata de un proceso voluntario que requiere el consentimiento de las Partes en conflicto para ser eficaz, toda vez que sin él es poco probable que negocien de buena fe o se comprometan con el proceso de mediación. El mediador, por tanto, partiendo de las posiciones iniciales de las Partes, propone las bases de la negociación e interviene en ella sugiriendo y reconciliando las posiciones, presentando una propuesta de solución de la controversia sobre la que aquellas deberán pronunciarse y, a partir de la misma, tratar de lograr un acuerdo.

En ocasiones, los buenos oficios van unidos a la mediación, de tal manera que el mediador actúa en primer lugar ejerciendo sus buenos oficios para la solución de una disputa, y si tiene éxito y consigue que las Partes se sienten a negociar, continúa, a solicitud de estas, en la búsqueda de una solución concreta a la controversia actuando como mediador. Es el caso del ejemplo citado anteriormente de controversia entre Venezuela y Guyana, donde el 15 de diciembre de 2016 el entonces Secretario General Ban Ki-moon comunicó a las Partes un marco para la resolución de la disputa fronteriza basado en sus conclusiones sobre lo que constituirían los próximos pasos más adecuados. En particular, llegó a la conclusión que el proceso de buenos oficios, que se había realizado desde 1990, continuaría por un último año, hasta finales de 2017, con un mandato de mediación reforzado.¹⁶⁰⁹

Otro ejemplo de mediación lo constituye el Banco Mundial en la disputa sobre las aguas del río Indo donde, en sus comienzos, participó ofreciendo sus buenos oficios a la India y Pakistán, actuando posteriormente como mediador durante un periodo de diez años en los que efectuó propuestas realistas adaptadas a las circunstancias específicas del caso y demostró la capacidad precisa para obtener concesiones de ambas Partes que se materializaron en la firma del *Tratado sobre las aguas del río Indo*, en el que el Banco Mundial aparece, además, como signatario del mismo.¹⁶¹⁰

¹⁶⁰⁸ NACIONES UNIDAS. *Doc. A/66/811*, del 25 de junio de 2012, *Informe del Secretario General. Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución, Anexo I: Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*, punto 8.

¹⁶⁰⁹ *Vid.* UNITED NATIONS: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-01-30/statement-attributable-spokesman-secretary-general-border>> (última consulta: 22/05/2018).

¹⁶¹⁰ SALMAN, M. A.: “International Water Disputes: A New Breed of Claims, Claimants, and Settlement Institutions”, *Water International*, Vol. 31 (1), 2006, p. 2.

La investigación de los hechos surge como método de arreglo de controversias en la *I Conferencia de la Paz de La Haya de 1899*, donde se aprobó la *Convención para el arreglo pacífico de las controversias internacionales*, revisada posteriormente en la *II Conferencia de la Paz de La Haya de 1907*.¹⁶¹¹ La finalidad de este método consiste en establecer una Comisión de Investigación para esclarecer los puntos de hecho que separan a las Partes en una disputa internacional mediante un examen completo, objetivo, imparcial y oportuno de los hechos que han dado origen a dicha disputa.¹⁶¹² Se trata de un procedimiento facultativo, toda vez que las Comisiones de Investigación se constituyen por medio de un acuerdo específico, integradas por personal designado por las Partes y por expertos independientes e imparciales, que elaboran un Informe Técnico, no vinculante, empleado para facilitar la negociación entre las Partes, de ahí que, en muchas ocasiones, este método vaya unido al de la conciliación, como es el caso del *Pacto de Bogotá*, aplicable a los países americanos, donde se constituye una única Comisión que es, a la vez, de Investigación y de Conciliación.¹⁶¹³

Como ejemplo de este método, en el litigio del *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros*, Hungría y Eslovaquia acordaron el 26 de agosto de 1993 crear un grupo tripartito compuesto por un experto de cada Parte y tres expertos independientes nombrados por la Comisión de la Comunidad Europea con la finalidad de recopilar datos fiables e indiscutibles sobre los efectos más importantes del proyecto de la Variante “C”, propuesto

¹⁶¹¹ El artículo 9 de la Convención precisa el concepto de comisión de investigación de la siguiente manera: “En las controversias de orden internacional, que no comprometan el honor ni intereses vitales y que surjan de una divergencia de apreciación sobre los hechos, las Potencias contratantes consideran útil y deseable que las Partes, que no hayan podido llegar a un acuerdo por la vía diplomática, tanto como las circunstancias lo permitan, instituyan una Comisión internacional de investigación, para facilitar la solución de estas controversias, dilucidando los hechos mediante una investigación imparcial y meticulosa”. Texto de la Convención disponible en la página Web de la Corte Permanente de Arbitraje: <<https://pca-cpa.org/es/home/>>.

¹⁶¹² La *Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales* (ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Resolución 46/59*, del 9 de diciembre de 1991), establece en el punto 3 que “La determinación de los hechos deberá ser completa, objetiva, imparcial y oportuna”.

¹⁶¹³ El *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*, dedica el Capítulo Tercero al procedimiento de investigación y conciliación, disponiendo su artículo 15 que “El procedimiento de investigación y conciliación consiste en someter la controversia a una comisión de investigación y conciliación que será constituida con arreglo a las disposiciones establecidas en los subsecuentes artículos del presente Tratado, y que funcionará dentro de las limitaciones en él señaladas”. *Vid. UNITED NATIONS. Treaty Series*, Vol. 30, p. 60.

por Eslovaquia, sobre el caudal del río y las medidas correctoras ya emprendidas, así como para efectuar recomendaciones sobre las medidas apropiadas.¹⁶¹⁴

En lo que respecta a la conciliación, las Partes en conflicto solicitan a un tercero imparcial que les ayude a resolver la disputa examinando los hechos que la han motivado para, a continuación, sugerir los términos de un acuerdo que resulte aceptable para dichas Partes. Así, la conciliación suele combinar elementos de la investigación y de la mediación, aunque dotado de una mayor formalidad al realizarse, normalmente, por una Comisión compuesta tanto por personal designado por la Partes como de personas independientes pertenecientes a otros Estados. La Comisión de Conciliación, actuando de manera independiente e imparcial, tras analizar objetivamente los hechos y el Derecho aplicable, se esforzará por que las Partes lleguen a un arreglo amistoso de la controversia, y si no lo consigue, podrá elaborar y presentar a las Partes las pertinentes recomendaciones para su consideración.¹⁶¹⁵

ii) Métodos jurisdiccionales

Si una controversia internacional no se ha podido resolver empleando medios diplomáticos o políticos, las Partes tienen entonces la obligación de acudir a métodos jurisdiccionales para su arreglo; es decir, deberán someter la disputa bien al arbitraje, bien ante un tribunal de justicia. En ambos casos se trata de que, previo acuerdo entre las Partes, un tercero imparcial dicta e impone, con carácter obligatorio, la solución de la controversia.

El arbitraje, a menos que exista un tratado bilateral o multilateral que obligue a ello,¹⁶¹⁶ requiere el consentimiento previo de las Partes materializado en un acuerdo firmado entre ambas, donde se determinará, entre otros aspectos, la composición del tribunal arbitral, las cuestiones sobre las que tienen que decidir, y el procedimiento a

¹⁶¹⁴ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment”, *op. cit.*, párr. 25, p. 27.

¹⁶¹⁵ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Resolución 50/50, Normas Modelo de las Naciones Unidas para la conciliación de controversias entre Estados*, del 11 de diciembre de 1995, art. 7.

¹⁶¹⁶ Es el caso del *Tratado sobre Aguas Fronterizas*, firmado por Estados Unidos y Canadá en Washington el 11 de enero de 1909 (texto del Tratado disponible en la página Web de la International Joint Commission “IJC”: <http://www.ijc.org/en/_BWT>), y del *Convenio sobre la protección del Rin*, aprobado mediante Decisión del Consejo del 7 de noviembre de 2000 (DOCE N.º 289, del 11 de noviembre de 2000).

seguir. Durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, en especial en los países latinoamericanos, era habitual recurrir al arbitraje de ciertos Jefes de Estado relevantes, como el presidente de Estados Unidos, el rey de España o la reina de Inglaterra, optándose posteriormente por el arbitraje sometido a un tribunal arbitral.¹⁶¹⁷

Para los países del continente americano, las diferencias de cualquier naturaleza que surjan entre ellos sean o no jurídicas, si se pusieren de acuerdo, podrán ser sometidas al arbitraje, tal y como estipula el artículo 38 del *Pacto de Bogotá de 1948*. Aquellos países que no hayan ratificado dicho Pacto seguirán rigiéndose por el *Tratado General de Arbitraje Interamericano de 1929*.¹⁶¹⁸

En las últimas décadas existe una tendencia creciente a utilizar los servicios de la Corte Permanente de Arbitraje (CPA), constituida por la *Convención para la resolución pacífica de controversias internacionales*, concluida en 1899 durante la *I Conferencia de Paz de La Haya*. No es un tribunal al efecto, pues se trata de un mecanismo cuyo principal objetivo es la prestación de servicios administrativos en arbitrajes internacionales que surjan entre un Estado con otros Estados, Organizaciones intergubernamentales y Entidades tanto estatales como privadas. Las funciones de la CPA no se limitan exclusivamente al arbitraje, toda vez que también incluyen proporcionar apoyo a otras formas de solución pacífica de controversias internacionales como la mediación, la conciliación y las Comisiones de Investigación.

¹⁶¹⁷ Los casos sobre recursos hídricos más significativos sometidos al arbitraje se corresponden con los siguientes: *Asunto del Delta del Río Helmand* (Sentencias Arbitrales de 19 de agosto de 1872 y 10 de abril de 1905; Sentencia de 19 de agosto de 1872; Sentencia de 10 de abril de 1905); *Asunto Relativo al Río San Juan* (Sentencia de 22 de marzo de 1888 dictada por el presidente de los Estados Unidos de América, GROVER CLEVELAND); *Asunto Relativo al Río Kouchk* (Sentencia de 22 de agosto-3 de septiembre de 1893 dictada por una Comisión Anglo-Rusa); *Asunto Faber* (Sentencia dictada por el árbitro HENRY M. DUFFIELD, designado por una Comisión Mixta de Reclamaciones Germano-Venezolana en 1903); *Asunto Tacna-Arica* (Sentencia de 4 de marzo de 1925, dictada por el presidente CALVIN COOLIDGE); *Asunto de la Fundición Trail Smelter* (Sentencias del 16 de abril de 1938 y 11 de marzo de 1941 dictadas por un Tribunal Arbitral); *Asunto del Río Zarumilla* (Sentencia Arbitral dictada por la Cancillería de Brasil, de 14 de julio de 1945); *Asunto del Lago Lanoux* (Sentencia de 16 de noviembre de 1957 dictada por un Tribunal Arbitral); *Asunto Gut Dam* (Decisiones dictadas por el Tribunal de Reclamaciones sobre el Lago Ontario Decisión de 15 de enero de 1968, 12 de febrero de 1968 y 27 de septiembre de 1968). Vid. CAPONERA, D. A.: “El régimen jurídico de los recursos hídricos internacionales”, FAO, *Estudio Legislativo N.º 23*, Roma, 1981, pp. 273-296.

¹⁶¹⁸ El *Tratado General de Arbitraje Interamericano* fue firmado en Washington el 1 de mayo de 1929. Texto del Tratado disponible en la página Web de la Organización de los Estados Americanos (OEA): <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-5.html>> (última consulta: 30/01/2018).

El *Reglamento de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje de 2012*¹⁶¹⁹ es el conjunto de reglas procedimentales que las Partes pueden utilizar para el arbitraje de controversias, al que cabe añadir el *Reglamento Facultativo de la Corte Permanente de Arbitraje para el Arbitraje de Controversias Relativas a Recursos Naturales y/o al Medio Ambiente (Reglamento Ambiental)*,¹⁶²⁰ adoptado en 2001, que prevé el establecimiento de una lista especializada de árbitros con experiencia en esta materia, y también de una lista de expertos científicos y técnicos que podrán ser nombrados testigos expertos, pudiendo las Partes en una controversia elegir árbitros, conciliadores y peritos de estos grupos. Asimismo, existe un *Reglamento Facultativo de la Corte Permanente de Arbitraje para la Conciliación de Controversias Relativas al Medio Ambiente y/o Recursos Naturales*, adoptado en 2002.¹⁶²¹

La última opción disponible para las Partes en una disputa sobre recursos hídricos transfronterizos consiste en someterla a un órgano judicial internacional de carácter permanente, es decir, a un tribunal internacional de justicia. Este método, a diferencia de otros medios de solución de controversias, se caracteriza por su permanencia y por carecer las Partes de discrecionalidad en lo que respecta a la composición del tribunal, sus reglas y procedimientos.

El primer tribunal de carácter internacional, aunque de actuación restringida al istmo centroamericano, fue la Corte de Justicia Centroamericana,¹⁶²² siendo el primer órgano jurisdiccional de carácter universal el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, creado en virtud del mandato contenido en el artículo 14 del *Pacto de la*

¹⁶¹⁹ Este Reglamento es una consolidación de cuatro conjuntos de reglas procedimentales previas de la CPA, aunque no los reemplaza: i) *Reglamento Facultativo para el Arbitraje de Controversias entre Dos Estados* (1992); ii) *Reglamento Facultativo para el Arbitraje de Controversias entre Dos Partes de las Cuales solo una es un Estado* (1993); iii) *Reglamento Facultativo de Arbitraje entre Organizaciones Internacionales y Estados* (1996); y iv) *Reglamento Facultativo de Arbitraje entre Organizaciones Internacionales y Partes Privadas* (1996). El texto de todos estos Reglamentos se encuentra disponible en la página Web de la CPA: <<https://pca-cpa.org/es/home/>>.

¹⁶²⁰ Texto disponible en la página Web de la CPA: <<https://pca-cpa.org/es/home/>>.

¹⁶²¹ Texto disponible en la página Web de la CPA: <<https://pca-cpa.org/es/home/>>.

¹⁶²² La Corte de Justicia Centroamericana fue creada en los *Tratados de Paz y Amistad de Washington* mediante la aprobación de la *Convención para el establecimiento de una Corte de Justicia Centroamericana*, suscrita en Washington el 20 de diciembre de 1907 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, entrando en vigor el 11 de marzo de 1908, por un periodo de diez años. Posteriormente, el *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos* (ODECA), suscrito en Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991, crea en su artículo 12 la Corte Centroamericana de Justicia para decidir sobre las controversias en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Vid. CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA: <<http://portal.ccej.org.ni/ccj/>>.

Sociedad de Naciones,¹⁶²³ reuniéndose por primera vez en enero de 1922 y dictando su última Sentencia en 1939. De su labor resumida en 32 Sentencias y 27 Dictámenes elaborados, en lo que respecta a los recursos hídricos, efectuó un Dictamen en el asunto *Competencia de la Comisión Europea del Danubio*, y tres Sentencias sobre los siguientes asuntos: *Competencia territorial de la Comisión Internacional del río Oder*, *Oscar Chinn*, y *Aguas del Mosa*.¹⁶²⁴

El principal órgano judicial de Naciones Unidas es el Tribunal Internacional de Justicia, establecido en junio de 1945 por la *Carta de las Naciones Unidas*, reemplazando en sus funciones al Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Los Estados, en exclusiva, son los únicos sujetos de Derecho internacional que pueden ser Partes en una disputa sustanciada ante este Tribunal, pudiendo acceder al mismo a través de tres vías diferentes: i) mediante convenio especial entre las Partes para dilucidar la disputa en este Tribunal, como fue el *Asunto Gabčíkovo-Nagymaros*, donde Hungría y Eslovaquia tuvieron que firmar un acuerdo específico para someter la disputa no resuelta ante el Tribunal Internacional de Justicia; ii) cuando los Estados implicados en la disputa son todos ellos Partes en un tratado internacional que obligue, cuando han fracasado los métodos diplomáticos o políticos de resolución de disputas, a acudir de manera específica a este Tribunal, como es el caso del *Estatuto del Río Uruguay de 1975*;¹⁶²⁵ y iii) cuando los Estados comprometidos en una disputa, a través de una declaración unilateral aceptan

¹⁶²³ El artículo 14 del *Pacto de la Sociedad de Naciones* dispone lo siguiente: “El Consejo queda encargado de preparar un proyecto de Tribunal permanente de Justicia internacional y de someterlo a los Miembros de la Sociedad. El Tribunal en cuestión conocerá de todas las diferencias de carácter internacional que las partes quieran someterle. Emitirá asimismo dictámenes sobre cualquier desavenencia o asunto que, al efecto, el Consejo o la Asamblea le confíen”. *Vid.* INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *El Tribunal Permanente de Justicia Internacional 1922-2012*, 6ª edición, 2014, p. 17. Disponible en la página Web del Tribunal Internacional de Justicia: <<http://www.icj-cij.org/en/publications>> (última consulta: 30/01/2018).

¹⁶²⁴ PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. “Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Galatz and Braila”, *Collection of Advisory Opinions, Series B No. 14*, December 8th 1927; “Case relating to the territorial jurisdiction of the International Commission of the River Oder”, *Collection of Judgments No. 16, Series A No. 23*; “The Oscar Chinn Case”, *Judgments, Orders and Advisory Opinions, Series A/B No.63*; “The diversion of water from the Meuse, Judgment of June 28th 1937”, *Judgments, Orders and Advisory Opinions, Series A/B No.70*.

¹⁶²⁵ En concreto, el artículo 60 del Estatuto establece lo siguiente: “Toda controversia 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 Artículos 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 hubiese podido solucionarse dentro de los ciento ochenta días siguientes a la notificación aludida en el Artículo 59”.

la jurisdicción obligatoria de este Tribunal, conforme estipula el artículo 36 del *Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia*.¹⁶²⁶

Los casos más conocidos sometidos al Tribunal Internacional de Justicia relacionados con los recursos hídricos directamente, o bien con su utilización como límites fronterizos, son los siguientes: *Controversia sobre fronteras terrestres, insulares y marítimas* (El Salvador/Honduras, con intervención de Nicaragua), en 1992; *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros* (Hungría/Eslovaquia), en 1997; *Isla Kasikili/Sedudu* (Botswana/Namibia), en 1999; *Frontera terrestre y marítima entre Camerún y Nigeria*, en 2002; *Disputa fronteriza* (Benin/Níger), en 2005; *Derechos de navegación en el Río San Juan* (Costa Rica/Nicaragua), en 2009; *Plantas de celulosa en el Río Uruguay* (Argentina/Uruguay), en 2010; *Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la región fronteriza* (Costa Rica/Nicaragua), y *Construcción de una carretera por Costa Rica a lo largo del Río San Juan* (Nicaragua/Costa Rica), en 2015, y *Frontera terrestre en la parte Norte de Isla Portillos* (Costa Rica/Nicaragua), en 2018.¹⁶²⁷

¹⁶²⁶ Al efecto, el apartado 2 del artículo 36 dispone lo siguiente: “Los Estados Partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre: a) la interpretación de un tratado; b) cualquier cuestión de derecho internacional; c) la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional; y d) la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional”. El texto del Estatuto se encuentra disponible en la página Web del Tribunal Internacional de Justicia: <<http://www.icj-cij.org/files/statute-of-the-court/statute-of-the-court-es.pdf>>.

¹⁶²⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. “Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras, Nicaragua intervening)”, *I. C. J. Reports 1992*, p.351; “Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment”, *I. C. J. Reports 1997*, p.7; “Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment”, *I. C. J. Reports 1999*, p. 1045; “Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria, Preliminary Objections, Judgment”, *I. C. J. Reports 1998*, p. 275; “Frontier Dispute (Benin/Niger), Judgment”, *I. C. J. Reports 2005*, p. 90; “Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment”, *I. C. J. Reports 2009*, p. 213; “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *I. C. J. Reports 2010*, p. 14; y “Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment”, *I. C. J. Reports 2015*, p. 665; “Land Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua)”, *I. C. J. Year 2108*.

3. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL DE LA COOPERACIÓN SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

En los países latinoamericanos existe una prolongada tradición de cooperación en lo que se refiere a la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos, acrecentada en las últimas décadas como consecuencia de un mayor conocimiento hidrológico de la región, a pesar de que todavía subsisten cuencas y extensas áreas sobre las que no existen datos contrastados que dificultan la obtención de una información precisa sobre ellas.

La regulación de los cursos de agua transfronterizos ha experimentado una profunda evolución, pasando del Derecho Fluvial Internacional que consagra la libertad de navegación en los ríos internacionales basada en el principio de la cooperación, al Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, cuyo objeto es la gestión integral del agua en el contexto de la cuenca hidrográfica internacional, lo que significa la regulación, sobre la base de la cooperación, de otros usos diferentes de la navegación.

Ello no ha sido una excepción en el ámbito latinoamericano, donde los tratados de navegación la regulan en un determinado curso de agua transfronterizo, como es el caso del *Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación de 1856 entre Argentina y Brasil*,¹⁶²⁸ o del *Tratado de comercio y navegación de 1998 entre Ecuador y Perú*.¹⁶²⁹ Asimismo, desde mediados del siglo pasado se han concluido acuerdos que contemplan el marco de la cuenca hidrográfica, toda vez que la única manera de obtener una cooperación completa es a través de la gestión conjunta de la cuenca en toda su integridad, tal y como ocurre con el *Tratado de la Cuenca del Río de la Plata*,¹⁶³⁰ acordado en 1969 entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay; o el *Tratado de Cooperación*

¹⁶²⁸ El *Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación* fue concluido por Argentina y Brasil en Paraná, el 7 de marzo de 1856. Vid. GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. BIBLIOTECA DIGITAL DE TRATADOS: <<http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php>>.

¹⁶²⁹ El *Tratado de comercio y navegación* fue suscrito por Ecuador y Perú en Brasilia el 26 de octubre de 1998. Vid. GOBIERNO DE PERÚ. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. TRATADOS: <<http://www.rree.gob.pe/SitePages/tratados.aspx>>.

¹⁶³⁰ El *Tratado de la Cuenca del Río de la Plata* fue concluido por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en Brasilia el 23 de abril de 1969. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 875, p. 3.

Amazónica,¹⁶³¹ suscrito en 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

Como aspecto significativo de la región, y dada la importante extensión y características orográficas de algunas de sus cuencas hidrográficas transfronterizas, se han celebrado tratados que se refieren específicamente a una concreta subcuenca, como el *Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales de los ríos Puyango – Tumbes y Catamayo-Chira*,¹⁶³² concluido en 1971 por Ecuador y Perú; o bien el *Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Gestión Integrada de la Cuenca Hidrográfica del Río Apa*,¹⁶³³ suscrito en 2006 por Brasil y Paraguay. Igualmente, se han celebrado tratados que afectan a una parte concreta de una cuenca, como el *Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija*,¹⁶³⁴ firmado en 1995 por Argentina y Bolivia; o el *Acuerdo del Estatuto de la Comisión Binacional Administradora de la cuenca inferior del Río Pilcomayo*,¹⁶³⁵ suscrito en 1994 por Argentina y Paraguay.

Por último, es de remarcar que ningún tratado latinoamericano contempla el tratamiento conjunto de las aguas superficiales y las subterráneas, existiendo un único instrumento referido a los acuíferos: el *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*,¹⁶³⁶ suscrito en el seno del MERCOSUR el 2 de agosto de 2010 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Reviste una especial importancia la adopción de este Acuerdo, toda vez que el

¹⁶³¹ El *Tratado de Cooperación Amazónica* fue concluido por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela en Brasilia el 3 de julio de 1978. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1202, p. 51.

¹⁶³² El *Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales de los ríos Puyango – Tumbes y Catamayo-Chira* fue suscrito por Ecuador y Perú en Washington el 27 de septiembre de 1971. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1259, p. 132.

¹⁶³³ El *Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Gestión Integrada de la Cuenca Hidrográfica del Río Apa* fue concluido por Brasil y Paraguay en Brasilia el 11 de septiembre de 2006. Vid. UNITED NATIONS. United Nations Information Portal on Multilateral Environmental Agreements (InforMEA): <<https://www.informe.org/es/node/302659>> (última consulta: 10/02/2018).

¹⁶³⁴ El *Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (Acuerdo de Orán)* fue concluido por Argentina y Bolivia en San Ramón de la Nueva Orán (Argentina), el 9 de junio de 1995. Vid. GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. BIBLIOTECA DIGITAL DE TRATADOS: <<http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php>>.

¹⁶³⁵ 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* fue suscrito por Argentina y Paraguay en Buenos Aires, el 5 de agosto de 1994. *Ibidem*.

¹⁶³⁶ El *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní* fue suscrito en el seno del MERCOSUR por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en San Juan (Argentina), el 2 de agosto de 2010. Vid. URUGUAY. CÁMARA DE SENADORES: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S2012030486-008942933.pdf>> (última consulta: 20/10/2016).

Sistema del Acuífero Guaraní (SAG), con un volumen aproximado de 30.000 km³, es una de las mayores reservas de aguas subterráneas del mundo que ocupa una superficie de 1,437 millones de km²,¹⁶³⁷ correspondiendo la mayor porción a Brasil, seguida de Argentina y, en menor medida, Paraguay y Uruguay. El Acuerdo pretende ampliar el alcance de las acciones concertadas entre los cuatro Estados ribereños para la conservación y el empleo sostenible de los recursos hídricos del SAG teniendo presente los principios sobre protección de los recursos naturales y la responsabilidad soberana de los Estados en lo que se refiere a su aprovechamiento racional.¹⁶³⁸

América Latina, en lo que respecta al ámbito universal del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, se significa por no haber ratificado ninguno de sus países la *Convención de Nueva York de 1997*, al igual que tampoco existe ningún tratado de carácter regional sobre recursos hídricos transfronterizos. Cabe la posibilidad de adhesión al *Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales*,¹⁶³⁹ adoptado en 1992 por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE, o bien UNECE, por sus siglas en inglés), conocido como *Convenio del Agua de la UNECE*, tras ser enmendados los artículos 25 y 26, sin que hasta finales de 2017 lo haya efectuado ninguno de estos países. Otra posibilidad que puede

¹⁶³⁷ INTERNATIONAL GROUNDWATER RESOURCES ASSESSMENT CENTRE (IGRAC), UNESCO-IHP (UNESCO International Hydrological Programme): *Transboundary Aquifers of the World* [map]. Edition 2015. Disponible en Internet: <https://www.un-igrac.org/sites/default/files/resources/files/TBAmap_2015.pdf> (última consulta: 20/10/2016).

¹⁶³⁸ Para un mayor conocimiento del *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*, Vid. FRANCA, A. C.: *Les principes du droit international des eaux: le cas de l'Aquifère Guaraní*, Thèse de doctorat, Université de Genève, 2014 (disponible en: <<http://archive-ouverte.unige.ch/unige:36631>>); GONZÁLEZ DEL SOLAR, N.: “Las aguas subterráneas en la dimensión internacional. Notas jurídicas sobre el Acuífero Guaraní”, *Derecho y Ciencias Sociales*, N.º 9, 2013, pp. 42-52; SINDICO, F.: “The Guaraní Aquifer System and the International Law of Transboundary Aquifers”, *International Community Law Review*, Vol. 13, 2011, pp. 255-272; SUGG, Z. P.; VARADY, R. G.; GERLAK, A. K. and DE GRENADE, R.: “Transboundary groundwater governance in the Guaraní Aquifer System: reflections from a survey of global and regional experts”, *Water International*, Vol. 40 (3), 2015, pp. 377-400; y VIGEVANO, M. R.: “El valor del Acuerdo Acuífero Guaraní como implementación efectiva de la protección de las aguas subterráneas transfronterizas a la controversia territorial y marítima”, *Journal of International Law*, Vol. 4 (2), 2013, pp. 7-29.

¹⁶³⁹ El *Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales* fue aprobado por los Estados miembros de la CEPE en Helsinki el 17 de marzo de 1992 (Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1936, p. 269). El 28 de noviembre de 2003, la Reunión de las Partes en el Convenio adoptó la *Decisión III/1*, por la que se enmendaban los artículos 25 y 26 del Convenio para que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas pudieran adherirse a este instrumento. Además, el 30 de noviembre de 2012 la Reunión de las Partes adoptó la *Decisión VI/3*, relativa a la adhesión de los países no miembros de la CEPE, por la que, a partir del 1 de marzo de 2016, todo Estado Miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro de la CEPE puede adherirse al Convenio invocando dicha Decisión al depositar su instrumento de adhesión.

contemplarse consiste en la conclusión de un tratado similar a otros existentes, como sería el *Convenio del Agua de la UNECE*.

Dentro de las experiencias convencionales desarrolladas por los países latinoamericanos en materia de aguas transfronterizas cabe efectuar una primera distinción entre aquellos tratados donde la regulación de las aguas representa un papel ciertamente marginal o secundario, y aquellos donde los recursos hídricos constituyen el objeto específico de los mismos. Así, los tratados de límites de los distintos países latinoamericanos contemplan algún tramo de un curso de agua como elemento delimitador de la frontera; es decir, los recursos hídricos son contemplados como meros accidentes geográficos, sin tener en cuenta ningún otro aspecto relacionado con los diferentes usos de sus aguas.

Determinados tratados de límites, además, contienen normas sobre un concreto uso del curso de agua transfronterizo al incluir derechos de navegación, como es el caso del *Tratado de Límites de 1858 entre Costa Rica y Nicaragua*,¹⁶⁴⁰ donde se estipula el derecho de navegación perpetuo en el tramo fronterizo del río San Juan a los ribereños costarricenses; el *Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro*,¹⁶⁴¹ celebrado en 1942 por Perú y Ecuador, donde se dispone que Ecuador gozará para la navegación en el Amazonas y sus afluentes de las mismas concesiones de que gozan Brasil y Colombia; y el *Tratado de Límites del Río Uruguay de 1961*,¹⁶⁴² que incluye la libertad de navegación de los barcos argentinos y uruguayos, incluidos los buques de guerra, en el tramo fronterizo entre ambos países.

En un estadio intermedio podemos incluir aquellos tratados instrumentales donde se establecen Comisiones de Límites y Aguas que, además de contemplar como principal cometido la ejecución de actividades relacionadas con la delimitación fronteriza, también realizan acciones de cooperación relacionadas con el intercambio de datos hidrológicos y

¹⁶⁴⁰ El *Tratado de Límites Cañas-Jerez* fue suscrito por Costa Rica y Nicaragua en San José de Costa Rica el 15 de abril de 1858. Texto disponible en el Archivo Nacional de Costa Rica: <http://www.archivonacional.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=81:tratado-de-limites-entre-costa-rica-y-nicaragua-&catid=40:rincon-pedagogico&Itemid=56> (última consulta: 10/02/2018).

¹⁶⁴¹ El *Protocolo de Paz, Amistad y Límites* entre Ecuador y Perú fue suscrito en Río de Janeiro el 29 de enero de 1942. Texto disponible en la página Web del Congreso de Perú: <<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/libro1/2avolum/09protoc.htm>>.

¹⁶⁴² El *Tratado de Límites del Río Uruguay* fue concluido por Argentina y Uruguay en Montevideo el 7 de abril de 1961. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 635, p. 91.

la propuesta o elaboración de proyectos de uso y aprovechamiento equitativo de las aguas transfronterizas, como es el caso de las Comisiones de Límites y Aguas de México con Guatemala¹⁶⁴³ y Belice.¹⁶⁴⁴ En lo que respecta a la Comisión de Límites y Aguas de México con Estados Unidos,¹⁶⁴⁵ sus Actas, que tienen la consideración de auténticos tratados internacionales, además de solucionar problemas que puedan surgir sobre la delimitación fronteriza, versan sobre aspectos relacionados con la cantidad y calidad de las aguas, la infraestructura hídrica y el control de avenidas, entre otros.¹⁶⁴⁶

Son muy numerosos en América Latina los tratados cuyo objeto lo constituye la regulación específica de los distintos usos de los recursos hídricos, un centenar de los cuales figuran en el *Anexo N.º I*, los de las últimas décadas basados en la gestión integral de los mismos que, en bastantes ocasiones, también incluyen normas referidas a la protección medioambiental o el desarrollo e integración regional.¹⁶⁴⁷

En el Derecho convencional latinoamericano sobre la utilización y aprovechamiento de las aguas transfronterizas, algunos tratados se refieren en exclusiva a un solo uso. Así, existen tratados concretos de navegación como, entre otros, el *Tratado de navegación de los Ríos Paraná, Paraguay y de la Plata*,¹⁶⁴⁸ suscrito en 1967 por Argentina y Uruguay, al igual que acuerdos de transporte fluvial, entre los que cabe

¹⁶⁴³ La Comisión Internacional de Límites y Aguas de México y Guatemala fue establecida mediante *Acuerdo por Canje de Notas de 9 de noviembre y 21 de diciembre de 1961*, al que siguió el *Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas*, firmado en la Ciudad de México el 17 de julio de 1990. Textos disponibles en la página Web de la CILA México-Guatemala: <<https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cila-mexico-guatemala>>.

¹⁶⁴⁴ La Comisión Internacional de Límites y Aguas de México y Belice fue establecida mediante *Acuerdo por Canje de Notas de 6 de junio y noviembre de 1993*. Texto disponible en la página Web de la CILA México-Belice: <<https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cila-mexico-belice>>.

¹⁶⁴⁵ La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) entre México y Estados Unidos fue establecida por el *Tratado de la distribución de las aguas internacionales de los ríos Colorado, Tijuana y Bravo, desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México*, suscrito en Washington el 3 de febrero de 1944 (*Tratado de Aguas de 1944*), sucediendo a la Comisión Internacional de Límites creada en el *Tratado de 1 de marzo de 1889*. Textos disponibles en la página Web de la CILA: <<https://cila.sre.gob.mx/cilanorte/>>.

¹⁶⁴⁶ Desde su creación, la CILA ha aprobado un total de 323 Actas, la última el 21 de septiembre de 2017.

¹⁶⁴⁷ Un resumen de los principales 35 tratados sobre recursos hídricos de los países latinoamericanos está disponible en PINTO, M.; MARTÍN, L. y SALINAS ALCEGA, S.: “El Derecho Internacional de Aguas en América Latina y el Caribe. Desarrollo actual y perspectivas”, en MAURICIO PINTO, M. y MARTÍN, L. (Dirs.): *Agua, Ambiente y Energía. Aportes jurídicos para su vinculación*, Lajouane, Buenos Aires, 2017, pp. 109-192.

¹⁶⁴⁸ El *Tratado de Navegación* suscrito por Argentina y Uruguay en Buenos Aires el 23 de enero de 1967 establece la libertad de navegación en los ríos Paraná, Paraguay y de la Plata para embarcaciones de ambos países. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 634, p. 181.

mencionar el *Acuerdo de transporte fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná*,¹⁶⁴⁹ suscrito en 1992 por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, y el *Acuerdo sobre Transporte Fluvial Transversal Fronterizo*,¹⁶⁵⁰ concluido en 1997 por Argentina y Brasil. En el sector de la pesca también se han celebrado tratados específicos, como el *Acuerdo sobre pesca artesanal*,¹⁶⁵¹ celebrado en 1994 entre Ecuador y Colombia, que versa sobre el desarrollo conjunto de la actividad pesquera marítima y fluvial y la acuicultura artesanal, particularmente en la Zona de Integración Fronteriza de ambos países. Lo mismo ocurre con la ejecución de obras de infraestructura complejas, en especial de plantas de generación de energía hidroeléctrica, como los concernientes al aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná a través del *Tratado de Itaipú*,¹⁶⁵² suscrito en 1973 por Brasil y Paraguay, y los *Acuerdos de 1984 y 1988 concernientes a la planta hidroeléctrica de Cachuela Esperanza* (río Beni),¹⁶⁵³ celebrados por Bolivia y Brasil.

La mayoría de los tratados, en cambio, consideran varios usos de manera simultánea, como el *Tratado de Yacyretá*,¹⁶⁵⁴ suscrito en 1973 por Argentina y Paraguay, donde se establece un conjunto de normas sobre la ejecución de obras para el aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná mediante la construcción de una planta de generación hidroeléctrica en las inmediaciones de la isla de Yacyretá, para la mejora de las condiciones de navegabilidad, y para la atenuación de los efectos adversos de las

¹⁶⁴⁹ El *Acuerdo de transporte fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná* (Puerto de Cáceres – Puerto de Nueva Palmira), fue suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en el Valle de las Leñas (Argentina) el 26 de junio de 1992. Texto disponible en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textadcos.nsf/6de700ceb7fe34a3032567f200721748/8213df518a1151db0325682500718c7f?OpenDocument>> (última consulta: 10/02/2018).

¹⁶⁵⁰ El *Acuerdo sobre Transporte Fluvial Transversal Fronterizo de Pasajeros, Vehículos y Cargas*, fue suscrito por Argentina y Brasil en Río de Janeiro el 27 de abril de 1997. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 2205, p. 97.

¹⁶⁵¹ El Acuerdo sobre pesca artesanal fue suscrito en Popayán el 13 de mayo de 1994 por Colombia y Ecuador. Vid. GOBIERNO DE COLOMBIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. BIBLIOTECA VIRTUAL DE TRATADOS: <<http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntos/Tratados/EC-13-05-1994.PDF>>.

¹⁶⁵² El *Tratado para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del río Paraná pertenecientes en condominio a Brasil y Paraguay desde e inclusive el Salto Grande de Siete Caídas o Salto del Guairá hasta la boca del río Iguazú* (*Tratado de Itaipú*) fue concluido en Brasilia el 26 de abril de 1973. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 923, p. 57.

¹⁶⁵³ *Acuerdo concerniente a la planta hidroeléctrica de Cachuela Esperanza, complementario al Acuerdo de Cooperación Económica y Técnica entre el gobierno de la República Federativa del Brasil y el gobierno de la República de Bolivia*, celebrado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) el 8 de febrero de 1984 (Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1353, p. 29); y *Canje de Notas por el que se establece un acuerdo para la construcción de una planta hidroeléctrica en Cachuela Esperanza, complementario al Acuerdo de Cooperación Económica y Técnica*, La Paz, 2 de agosto de 1988 (Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1513, p. 3).

¹⁶⁵⁴ El *Tratado de Yacyretá* fue suscrito por Argentina y Paraguay en Asunción el 3 de diciembre de 1973. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1380, p. 73.

inundaciones producidas por crecidas extraordinarias. No obstante, es a partir de la década de 1990 cuando se concluyen acuerdos que no contemplan un uso sectorial de los recursos hídricos sino la gestión integrada de varios de los diferentes usos de las aguas relacionados con el abastecimiento doméstico del agua, la agricultura y la industria, la producción de energía hidroeléctrica, el ocio y la protección medioambiental. Así, el *Acuerdo de cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la cuenca del río Cuareim*,¹⁶⁵⁵ concluido en 1991 por Brasil y Uruguay, tiene como propósitos, entre otros: la utilización racional y equitativa del agua con fines domésticos, urbanos, agropecuarios e industriales; la regularización de los caudales y el control de las inundaciones; el establecimiento de sistemas de irrigación y drenaje para fines agropecuarios; la producción de energía hídrica; y la recuperación y conservación del medio ambiente.¹⁶⁵⁶

A su vez, es de resaltar la celebración de tratados de cooperación sobre los recursos hídricos que versan de manera específica sobre la protección y conservación de los recursos hídricos, como en el caso del *Convenio de cooperación para prevenir y luchar contra incidentes de contaminación del medio acuático producidos por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales*,¹⁶⁵⁷ celebrado en 1987 por Argentina y Uruguay, que regula aspectos varios sobre la prevención, consulta e información, y la intervención sobre incidentes de contaminación en los tramos fronterizos de los ríos Uruguay y de la Plata. No obstante, aunque la protección y preservación del medio ambiente está incluida en un buen número de tratados latinoamericanos, las principales disputas en las últimas décadas sobre recursos hídricos en la región, resueltas por el Tribunal Internacional de Justicia, han versado sobre daños medioambientales en determinados cursos de agua, poniendo así de manifiesto la insuficiencia al respecto de las medidas contempladas en los diversos tratados de la región sobre los recursos hídricos transfronterizos.

¹⁶⁵⁵ El *Acuerdo de cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la cuenca del río Cuareim* fue suscrito por Brasil y Paraguay en Artigas el 11 de marzo de 1991. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1693, p. 3.

¹⁶⁵⁶ Artículo 2 del Acuerdo.

¹⁶⁵⁷ El *Convenio de cooperación para prevenir y luchar contra incidentes de contaminación del medio acuático producidos por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales* fue concluido por Argentina y Uruguay en Buenos Aires el 16 de septiembre de 1987. Vid. GOBIERNO DE ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. BIBLIOTECA DIGITAL DE TRATADOS: <<http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php>>.

Por último, deben mencionarse los tratados que establecen mecanismos específicos de gestión. Los tratados sobre recursos hídricos transfronterizos son todos ellos instrumentos de cooperación entre dos o más Estados ribereños, por lo que resultaría lógico que establecieran órganos específicos de gestión de dicha cooperación. Dado que cada cuenca transfronteriza o curso de agua transfronterizo reviste unas características particulares, en las que debemos incluir como elemento de gran importancia las especificidades propias de cada uno de los Estados ribereños y de las interrelaciones entre ambos, ello implica que en ciertos casos consideren que no es necesario instaurar ningún organismo, limitándose a establecer en el tratado los derechos y obligaciones, administrados en cada Estado ribereño por sus propias instituciones nacionales. Es el caso de, entre otros, el *Tratado de navegación de los Ríos Paraná, Paraguay y de la Plata*,¹⁶⁵⁸ suscrito en 1967 por Argentina y Uruguay.

En otros casos, los Estados ribereños, además de establecer en el tratado los derechos y obligaciones de las Partes, acuerdan crear algún tipo de estructura orgánica de carácter permanente que gestione y administre todos los aspectos sobre los recursos hídricos objeto de regulación, sin que exista un modelo único de dicho organismo, toda vez que este debe adecuarse a las especificidades propias del tratado, siendo un aspecto importante a tener en cuenta el número de Estados ribereños que lo suscriben, por lo que será habitual que existan grandes diferencias entre los tratados concluidos por los Estados de las cuencas transfronterizas bilaterales y las multilaterales, más complejas.

Cuando se trata de cuencas bilaterales, en ocasiones se establece un marco de gestión conjunta realizado por los correspondientes organismos nacionales de cada uno de los Estados ribereños. Es el caso, por ejemplo, de la Comisión de Límites y Aguas (CILA) entre México y Estados Unidos, organismo internacional de carácter binacional constituida por una Sección mexicana y otra estadounidense, establecida en el *Tratado de Aguas de 1944*,¹⁶⁵⁹ encargada de la vigilancia y aplicación de los tratados sobre límites y aguas entre ambos países en las cuencas transfronterizas (Tijuana, Colorado y

¹⁶⁵⁸ El *Tratado de Navegación* suscrito por Argentina y Uruguay en Buenos Aires el 23 de enero de 1967 establece la libertad de navegación en los ríos Paraná, Paraguay y de la Plata para embarcaciones de ambos países. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 634, p. 331.

¹⁶⁵⁹ El *Tratado sobre la distribución de las aguas internacionales en los ríos Colorado, Tijuana y Bravo, desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México (Tratado de Aguas de 1944)*, fue concluido por México y Estados Unidos en Washington el 14 de noviembre de 1944. Texto del Tratado disponible en la página Web de la CILA: <<https://cila.sre.gob.mx/cilanorte/>>.

Bravo/Grande), así como de regular y ejercer los derechos y obligaciones asumidos bajo dichos tratados, dando solución a las diferencias que puedan surgir como consecuencia de tales aplicaciones. No obstante, suele ser habitual la creación de organismos binacionales de gestión de cuencas, como es el caso, entre otros, de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), creada por el *Estatuto del Río Uruguay*, concluido en 1975 por Argentina y Uruguay; de la Autoridad Binacional Autónoma de la Cuenca del Sistema del Lago Titicaca-Río Desaguadero-Lago Poopó-Salar de Coipasa, creada por *Notas Reversales* en 1992 por Bolivia y Perú;¹⁶⁶⁰ y la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Río Zarumilla, establecida mediante *Acuerdo de 2009* entre Ecuador y Perú.¹⁶⁶¹

En las cuencas transfronterizas multilaterales, los organismos permanentes creados para gestionarlas suelen estar compuestos por funcionarios que no están sujetos a directrices de su país de procedencia. Como ejemplo, el *Tratado de la Cuenca del Plata*,¹⁶⁶² suscrito en 1969 por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, instituye el Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) como órgano permanente de la Cuenca, encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata.

Se considera conveniente reseñar que existe un buen número de proyectos y programas de cooperación que afectan a los recursos hídricos compartidos y que no son fruto de un tratado internacional específico de los mismos, existiendo una amplia variedad que incluye la cooperación transfronteriza a través de experiencias de colaboración entre autoridades locales e infraestatales a ambos lados de la frontera en la que participan de manera conjunta actores públicos y privados, así como de auténticos tratados internacionales de cooperación para el desarrollo económico y social de una determinada

¹⁶⁶⁰ La Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca- Río Desaguadero -Lago Poopó-Salar De Coipasa (ALT) fue creada por Bolivia y Perú mediante *Notas Reversales* de 12 de diciembre de 1992, de 18 de mayo de 1993 y de 15 de junio de 1993. Posteriormente, por *Notas Reversales* de 29 de mayo de 1996 se aprobó el Estatuto y el Reglamento de Manejo Económico y Financiero. Texto de las Notas Reversales disponible en la página Web de la ALT: <<http://www.alt-perubolivia.org/web/>>.

¹⁶⁶¹ La Comisión fue creada mediante el *Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla*, suscrito por Ecuador y Perú en Piura (Perú) el 22 de octubre de 2009. Vid. GOBIERNO DE PERÚ. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. TRATADOS: <<http://www.rree.gob.pe/SitePages/tratados.aspx>>.

¹⁶⁶² El *Tratado de la Cuenca del Plata* fue firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en Brasilia el 23 de abril de 1969. Vid. UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 875, p. 3.

cuenca transfronteriza. Como ejemplo, la cuenca del río Goascorán, compartida por El Salvador y Honduras, carece de un tratado internacional que regule sus aguas transfronterizas, implementándose en la actualidad iniciativas conjuntas como el *Programa Binacional Honduras - El Salvador de Desarrollo Fronterizo*.¹⁶⁶³

Como conclusiones sobre los componentes normativos internacionales de cooperación en materia de recursos hídricos en el espacio latinoamericano es de significar, en primer lugar, la extensa experiencia existente en dicho ámbito, como así lo atestigua el centenar de tratados internacionales que regulan la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos en América Latina.

Por otra parte, la regulación de las aguas compartidas en la región ha manifestado su evolución, aunque de manera incompleta, hacia la gestión integrada de los recursos hídricos en el ámbito de la cuenca hidrográfica transfronteriza, aunque, dada la extensión de algunas de ellas y sus particulares circunstancias físicas, en ocasiones se ha optado por concluir acuerdos de gestión integrada sobre una determinada subcuenca o curso de agua. Dicha gestión integrada comprende los diversos usos del agua y, en las últimas décadas, aspectos de protección y preservación de los cursos de agua, así como de desarrollo e integración regional. No obstante, por razones de efectividad, la navegación sigue siendo objeto de tratados específicos sobre el curso de agua transfronterizo, y no sobre la correspondiente cuenca hidrográfica.

Otra consideración que llama la atención la constituye el hecho de que ningún tratado contempla la gestión conjunta de las aguas superficiales y subterráneas. El único tratado existente sobre aguas subterráneas es el *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*, pendiente de que se establezca la Comisión integrada por los cuatro Estados Partes que debe coordinar la cooperación entre ellos, conforme dispone su artículo 15.

Asimismo, resulta relativamente frecuente en los tratados latinoamericanos que contemplen la constitución de organismos específicos permanentes de gestión a quienes se les encomienda el desarrollo de las acciones de promoción, coordinación y seguimiento

¹⁶⁶³ El *Programa Binacional Honduras - El Salvador de Desarrollo Fronterizo* se encuentra disponible en la página Web de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), perteneciente al SICA: <<http://www.territorioscentroamericanos.org/content/programa-binacional-de-desarrollo-fronterizo-honduras-%E2%80%93-el-salvador-ue-goes-goh>> (última consulta: 14/03/2018).

estipuladas en el respectivo tratado. Dadas las particulares características de los cursos de agua y cuencas hidrográficas transfronterizas y de sus Estados ribereños, así como de sus específicas necesidades y del contenido del concreto tratado, no existe un patrón común en lo que respecta a la composición y cometidos de dichos organismos de gestión.

Igualmente, las disputas acaecidas en las últimas décadas, sustanciadas ante el Tribunal Internacional de Justicia, están relacionadas con la protección y preservación de los cursos de agua transfronterizos, lo que indica la fragilidad de las normas contenidas en el correspondiente tratado, consideradas insuficientes para prevenir y resolver las controversias que se puedan suscitar en este ámbito.

A su vez, es de significar la existencia de un particularismo convencional en la región, toda vez que ningún país latinoamericano ha ratificado el único instrumento normativo de carácter universal existente en el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales: la *Convención de Nueva York de 1997*. Asimismo, tampoco existe un instrumento de carácter regional, aunque queda la posibilidad de la adhesión de los países latinoamericanos al *Convenio del Agua de la UNECE*, sin que hasta finales de 2017 lo haya efectuado ninguno de ellos.

CAPÍTULO OCTAVO: LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

1. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

1.1. Concepto y características de la integración

Las relaciones que los Estados mantienen entre sí, principalmente en los ámbitos económico, político, social y cultural, constituye el espacio de las relaciones internacionales. Así, las relaciones diplomáticas, las alianzas militares, las negociaciones en el seno de los organismos internacionales y la coordinación interestatal de políticas económicas son ejemplos de relaciones internacionales.

Las interacciones entre los Estados orientadas a satisfacer intereses comunes dan lugar a dinámicas distintas, en función de su mayor o menor intensidad y del grado de institucionalización. Mediante la concertación, la cooperación y la integración, los Estados procuran satisfacer con un menor coste sus intereses nacionales con otros Estados en aquellos sectores en los que existe un patrón más intenso de interdependencia o de interacción, o bien buscan alcanzar un reequilibrio en sus relaciones internacionales.¹⁶⁶⁴

La concertación implica la toma de posición y la coordinación de políticas en marcos no institucionalizados, es decir, que carecen de tratado constitutivo y de Secretariado u otros órganos permanentes, que se organizan a partir de un grupo de Estados de composición variable, o bien según un determinado criterio, como lo es, por ejemplo, el económico, donde el Grupo del G-7, o el G-20, entre otros, constituyen un marco no institucionalizado para la concertación de políticas económicas donde los acuerdos que se adoptan en sus reuniones carecen de carácter vinculante.

La cooperación, a su vez, supone toda forma de colaboración, en el más amplio sentido de la acepción, tanto entre Estados como con Organizaciones internacionales gubernamentales y entre estas, al igual que con otros actores internacionales. Tal y como

¹⁶⁶⁴ Se trata, ciertamente, de un fenómeno que hunde sus raíces en el siglo XIX y que se consolida con gran intensidad a partir del primer tercio del siglo XX, en el que podemos encontrar los primeros antecedentes del proceso de formación de Organizaciones internacionales. Para un análisis muy detallado de estos antecedentes, véase por todos DÍAZ GALÁN, E.: *La conformación jurídica de las Organizaciones Internacionales. De las Conferencias Internacionales a las Uniones Administrativas*, Thomson Reuters, Madrid, 2018.

ya se ha expuesto en el Capítulo anterior, existen varios grados de cooperación internacional interestatal, como son la coordinación, la colaboración y las intervenciones conjuntas.

Las acciones de cooperación entre Estados se materializan en tratados internacionales cuyas normas afectan con carácter obligatorio a los Estados Partes. A su vez, las Organizaciones internacionales, que nacen precisamente como consecuencia de los procesos de cooperación que se producen entre los Estados, se constituyen para alcanzar unos objetivos específicos, ya sean de carácter político, económico, técnico, militar, etc., superando así las limitaciones que cada Estado posee de manera individualizada para resolver determinados problemas que trascienden al ámbito internacional, fruto de la cada vez mayor interdependencia existente.

En las Organizaciones internacionales que surgen como consecuencia de un proceso de agregación, como es el caso de la inmensa mayoría de ellas, la cooperación entre los Estados se fundamenta en su soberanía que, a su vez, contribuye a garantizarla y, en muchas ocasiones, a reforzarla, sin que ello se traduzca en la aparición de nuevos actores supraestatales. En las Organizaciones internacionales de carácter regional, la cooperación intergubernamental se relaciona con procedimientos de toma de decisiones basados en la unanimidad, o bien en el consenso, preservando así el derecho soberano de cada Estado de no tener que aplicar aquellas normas con las que no se está de acuerdo, lo que se traduce en la adopción de acuerdos políticos y no de normas jurídicas de carácter vinculante.

A su vez, un número muy reducido de Organizaciones internacionales, todas de carácter regional, surgen y se desarrollan siguiendo un proceso de integración que, desde el punto de vista jurídico-político, partiendo de la existencia de Estados independientes, constituyen de manera progresiva una entidad supraestatal que asume la cesión de una parte de la soberanía de dichos Estados y a cuyos órganos se les otorgan poderes para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes que constituyen el Derecho común de la Organización, estableciendo así ámbitos de soberanía compartida. El caso más significativo de Organización internacional de integración lo constituye la Unión Europea. No obstante, es de reseñar la existencia de Organizaciones internacionales que promueven la integración pero que, en realidad, se trata de Organizaciones internacionales de cooperación política de carácter intergubernamental, por lo que

carecen de órganos supraestatales, como es el caso, por ejemplo, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).¹⁶⁶⁵

La integración puede considerarse como un paso más allá de la cooperación, existiendo importantes diferencias entre ambas. Así, los procesos de integración son mucho más complejos, al requerir la creación mediante tratado de una Organización internacional constituida de manera específica para cada uno de los procesos de integración, dotada generalmente de sus correspondientes órganos de decisión, gestión y resolución de controversias relacionadas con el proceso, así como de las necesarias normas y reglas al efecto. Por el contrario, la cooperación es mucho menos compleja que la integración, desarrollándose tanto en el seno de las Organizaciones internacionales de cooperación general como en las de cooperación específica en un determinado ámbito y en las creadas *ad hoc*, como es el caso de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA),¹⁶⁶⁶ aunque puede ser suficiente con su materialización en el correspondiente tratado de cooperación bilateral o multilateral.

De manera concreta en el ámbito de la economía, la cooperación se asocia con el establecimiento acordado de medidas encaminadas a armonizar las políticas económicas de dos o más Estados con la finalidad de reducir las barreras comerciales existentes entre ellos, como es el caso, por ejemplo, de los Tratados de Libre Comercio;¹⁶⁶⁷ y la

¹⁶⁶⁵ Para SANAHUJA, UNASUR “se ha institucionalizado y cuenta con el correspondiente tratado constitutivo, reglas y órganos decisorios, y una definición muy clara desde el punto de vista jurídico, por la que UNASUR se configura como entidad de cooperación política de carácter intergubernamental. Es sin duda una organización que puede contribuir a promover la integración, pero no es una organización de integración stricto sensu. No lo es desde el punto de vista económico, porque no responde a los modelos que conocemos —preferencias aduaneras, zonas de libre comercio, unión aduanera o mercado interior—, y tampoco lo es desde el punto de vista político y jurídico, pues UNASUR no supone la atribución de competencias soberanas a órganos comunes, ni a éstos se les han dado competencias para adoptar un derecho común. Tiene, por tanto, una lógica eminentemente intergubernamental. Es regionalismo, pero no integración regional.”. *Vid.* SANAHUJA, J. A.: “UNASUR: logros y dilemas”, en ORTIZ, M. S. (Compil.): *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los Nuevos Regionalismos*, FLACSO, San José, 2013, pp. 55-56.

¹⁶⁶⁶ La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) nace con la firma en Caracas el 14 de diciembre de 1998 del *Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica*, suscrito por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela en Brasilia el 3 de julio de 1978. Textos disponibles en la página Web de la OTCA: <<http://www.otca-oficial.info/>>.

¹⁶⁶⁷ Un Tratado de Libre Comercio (TLC) consiste en un acuerdo comercial regional o bilateral que amplía el mercado de bienes y servicios entre los países participantes a través de la reducción o la eliminación de los aranceles para los bienes entre las Partes y de acuerdos en materia de servicios. El TLC se rige por las reglas fijadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), o bien las establecidas por mutuo acuerdo entre las Partes. Formalmente, el TLC tiene como objetivo la ampliación de mercado de los participantes mediante la eliminación de los derechos arancelarios y

integración, en cambio, persigue la eliminación de las barreras comerciales al objeto de favorecer las más diversas transacciones, como si estas se efectuaran en un solo país, y el establecimiento de elementos de coordinación y cooperación entre Estados,¹⁶⁶⁸ distintos en función de la modalidad de integración acordada: Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, Unión Económica y Monetaria.¹⁶⁶⁹ Es de significar, no obstante, que en el ámbito de la cooperación algunos acuerdos sobre políticas comerciales contemplan medidas de eliminación de barreras comerciales, como es el caso *del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*,¹⁶⁷⁰ donde se establece una Zona de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, sin que ello suponga un proceso de integración, toda vez que no se dan los requisitos necesarios al carecer de una Organización internacional *ad hoc* creada mediante tratado constitutivo y dotada de órganos, normas y reglas concretas al efecto.

De las diferentes definiciones de integración existentes es de mencionar la efectuada por MARIÑO, quien concibe el proceso de integración regional como “el proceso convergente, deliberado (voluntario) fundado en la solidaridad, gradual y

las cargas que afecten a las exportaciones e importaciones. Asimismo, persigue la eliminación de las barreras no arancelarias, la liberalización en materia comercial y de subsidios a las exportaciones agrícolas y la reestructuración de las reglas y procedimientos aduaneros en aras a la agilización del paso de las mercancías por la frontera y la unificación de las normas fitosanitarias y de otra índole.

¹⁶⁶⁸

¹⁶⁶⁹ 1) *Zona de Libre Comercio*: los Estados Partes eliminan entre sí los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en el apdo. 8.b. del artículo XXIV del GATT) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha Zona. El TLCAN es un ejemplo de Zona de Libre Comercio; 2) *Unión Aduanera*: Es como una Zona de Libre Comercio en la que, además, se establece un arancel exterior común frente a terceros Estados, y cada Estado Miembro aplica al comercio con terceros Estados idénticos derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio, siendo de destacar que el arancel exterior común que se establezca no podrá ser superior, en promedio, a los existentes en los previos aranceles de los Estados Miembros (art. XXIV del GATT). El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) constituye un ejemplo, aunque incompleto, de Unión Aduanera; 3) *Mercado Común*: a las características de la Unión Aduanera se añaden la eliminación de toda barrera que impida la libre circulación en el territorio de todos los factores de la producción: bienes, personas, capitales y servicios, a la par que se eliminan las barreras no arancelarias y se adopta una política comercial común. El ejemplo más característico de mercado común lo constituye el Mercado Común Europeo; 4) *Unión Económica y Monetaria*: es un Mercado Común en el que se armonizan las políticas económicas y sectoriales nacionales y se unifica la política monetaria, dotándose de una moneda común. La Unión Europea constituye el ejemplo más característico.

¹⁶⁷⁰

El *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN, o NAFTA, por sus siglas en inglés), suscrito por Canadá, Estados Unidos y México, entró en vigor el 1 de enero de 1994, eliminando gradualmente las restricciones al comercio y las inversiones entre los tres países. El Tratado, además de establecer una Zona de Libre Comercio, contiene normas de protección de la inversión extranjera, así como de la propiedad intelectual, de facilitación de acceso para visitantes de negocios y de acceso a compras del sector público. Texto del Tratado disponible en la página Web del Gobierno de México: <<https://www.gob.mx/tlcan>>.

progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, etc.”.¹⁶⁷¹ De esta definición podemos extraer las principales características de todo proceso de integración: *i*) los sujetos son, en exclusiva, los Estados; *ii*) el proceso integrador, basado en la solidaridad entre los Estados, se emprende de manera voluntaria, es decir, deliberada; *iii*) el proceso debe conducirse de manera gradual, avanzando por etapas; *iv*) las etapas a cubrir deben ser cada vez más amplias y dispersas, caracterizándose así el proceso por su progresividad y convergencia; y *v*) el proceso de integración puede ser completo, iniciándose normalmente con la integración económica, a la que le seguirán las de carácter político, social y cultural, entre otros aspectos; o bien dicho proceso contempla un único ámbito, como es el económico, o bien el político, a los que pueden asociarse los de carácter social, cultural, medioambiental, etc.¹⁶⁷²

De igual manera, la integración, conforme señala ROJAS, “es un medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales. Es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad, a la vez que mejora el bienestar de la población y consolida la estabilidad y la paz. Es decir, la integración debe de constituirse en un proyecto político estratégico”.¹⁶⁷³

Existen, por tanto, tres modalidades de procesos de integración: en dos de ellas prevalece en sus inicios el carácter unidimensional, como en la integración económica y en la política; y la tercera, que puede catalogarse de completa (integración económica y política), en cambio, es multidimensional. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que otros ámbitos de integración, como el social, cultural y medioambiental, pueden ser contemplados tanto en la integración económica como en la política y, por descontado, lo son en la modalidad multidimensional de integración completa, y también pueden concurrir otros ámbitos como la política exterior y la seguridad y defensa, específicos de

¹⁶⁷¹ MARIÑO FAGES, J.: *La Supranacionalidad en los procesos de integración*, Mave Editor, Buenos Aires, 1999, p. 24.

¹⁶⁷² *Ibidem*.

¹⁶⁷³ ROJAS ARAVENA, F.: “La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico”, FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO): *III Informe del Secretario General de FLACSO*, San José, 2007, citado en ROJAS ARAVENA, F.; ALTMANN BORBÓN, J. y BEIRUTE BREALEY, T.: “Integración Política: Un nuevo camino hacia la Integración Latinoamericana”, en ALTMANN BORBÓN, J. (Ed.): *América Latina: Caminos de la Integración Regional*, FLACSO, San José, 2012, p.13.

algunos procesos de integración política o de integración completa, como es el caso de la Unión Europea.

Asimismo, debe considerarse también el ámbito de la integración física, que contempla la interconexión de las infraestructuras económicas, entre las que se incluyen las de transporte, energía, abastecimiento de agua y saneamiento y telecomunicaciones, que permiten y facilitan la libre circulación de los factores de producción dentro de un espacio geográfico y económico regional.

1.2. La evolución del regionalismo en América Latina

1.2.1. GENERALIDADES

No cabe ninguna duda de que el regionalismo desempeña hoy en día un papel fundamental en las relaciones internacionales. BRICEÑO RUIZ lo define de la siguiente manera:

“El regionalismo se define como un proceso de tipo asociativo que se produce en ámbitos espaciales delimitados del sistema internacional denominados “macro-regiones” o regiones internacionales. Varios aspectos definen estas regiones. En primer lugar, aunque el elemento de la contigüidad geográfica es una variable para delimitar el regionalismo, esta se suele interpretar de manera algo flexible. [...] En segundo lugar, una “macro región internacional” es socialmente construida. [...] Finalmente, el regionalismo es un proceso que tiene diversas manifestaciones e intensidades. Así, el regionalismo comprende iniciativas de integración económica, de cooperación económica, de integración política o cooperación o concertación política. La intensidad de esas modalidades es variable. Por ejemplo, la integración económica regional puede expresarse desde la forma básica de una zona de libre comercio hasta la unión monetaria, pero incluso puede ir mucho más allá de lo comercial y expresarse en estrategia de desarrollo productivo conjunto”.¹⁶⁷⁴

Tras la finalización de la etapa posterior a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial conocida como “Guerra Fría”, los regionalismos se han expandido por todo el planeta impulsados por la finalización de la confrontación ideológica, la eclosión de los procesos de democratización que se produjeron en un buen número de países de todos los

¹⁶⁷⁴ BRICEÑO RUIZ, J.: “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional de América Latina”, *Estudios Internacionales*, N.º 175, 2013, p. 12.

continentes, y por la aparición del fenómeno de la globalización, con el consiguiente incremento de la interdependencia, en especial la económica. Ello se ha traducido en una importante pérdida de la capacidad individual de cada país para proyectar sus intereses y aumentar su competitividad respecto a otros países y regiones, para solucionar problemas transnacionales y, en general, para contrarrestar los nuevos desafíos que aparecen en el siglo XXI.

Las integraciones regionales, a su vez, se fundamentan en valores e intereses compartidos y en un sentimiento de pertenencia a una concreta área geográfica. Así, los fundamentos teóricos para que se materialice el regionalismo se basan en un interés común y en la existencia de sistemas políticos democráticos y económicos similares. Contra lo que pudiera pensarse, las integraciones regionales son igual de factibles cuando existen importantes diferencias entre los países en términos de desarrollo económico y culturales, siendo un buen ejemplo de ello la Unión Europea, donde los más beneficiados han sido precisamente los países menos desarrollados, traduciéndose a largo plazo en beneficios para toda la región en términos de estabilidad, paz y progreso económico y social. Es decir, la clave del éxito de la integración regional radica en la voluntad política de constituir la y avanzar en su desarrollo manifestada sin reservas por todos los países que la conforman.

En la actualidad existen distintos procesos de integración regional, siendo América Latina la región que concentra un mayor número, con diferentes objetivos, reglas, procedimientos y niveles de consolidación, así como de relaciones entre ellos que podrían interpretarse como complementarias o competitivas.¹⁶⁷⁵ Los objetivos que pretenden alcanzar dichos procesos son muy variados, aunque predominan los de carácter económico-comercial y políticos.

En los de carácter económico-comercial se pretende construir un mercado común en una específica modalidad del mismo (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria) que, como tal, beneficia a los mercados internos en sus relaciones comerciales con los demás Estados miembros del concreto proceso de integración al suprimirse los aranceles en todo el espacio comunitario, a la vez que permite negociar los aspectos económicos y comerciales con terceros Estados desde una

¹⁶⁷⁵ GIL, L. y PAIKIN, D.: “Mapa de la Integración regional en América Latina”, *Nueva Sociedad*, FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, Buenos Aires, septiembre 2013, p. 3.

posición más fuerte que si se realizara de manera individual. En el caso de los procesos de integración de carácter político, no existe la más mínima duda de la mayor influencia y posibilidades de presión ejercida por estas asociaciones en las relaciones internacionales.

Un proceso de integración regional presupone, en lo que respecta a sus políticas internas y externas más importantes, la toma de decisiones bien de manera conjunta, bien delegando las mismas en nuevos organismos centrales de carácter supranacional.¹⁶⁷⁶ Los regionalismos, por tanto, llevan aparejado la creación de mecanismos y de procesos de toma de decisiones colectivas por otros medios distintos de los que se corresponden con la acción autónoma propia de cada Gobierno nacional, por lo que cada sistema de integración regional debe dotarse de sus propias instituciones conforme a las específicas características de la misma y a sus lógicas internas.¹⁶⁷⁷ El caso de la Unión Europea, en comparación con otros procesos de integración regional, presenta diferencias institucionales muy acusadas, toda vez que ningún otro proceso ha constituido órganos supranacionales ejecutivos independientes como es el caso de la Comisión Europea, ni ha conformado un Derecho comunitario específico y, lo que resulta muy importante, no ha aceptado compartir la soberanía.

El regionalismo surge ante la necesidad de proteger las economías nacionales frente a la globalización, a la vez que impulsa la transformación productiva, promueve la liberalización comercial intrarregional y favorece el proceso de especialización intraindustrial en curso, traduciéndose en la materialización de instrumentos que permiten incrementar la capacidad negociadora de los países y regiones en un mundo globalizado.¹⁶⁷⁸ Regionalismo e integración regional no tienen el mismo significado, toda vez que la integración regional queda incluida en el concepto más amplio del regionalismo. Así, el regionalismo latinoamericano, en concreto, está conformado por tres modalidades.¹⁶⁷⁹

¹⁶⁷⁶ LAURSEN, F. (Ed.): *The EU and Federalism Politics and Policies Compared*, Ed. Dalhousie University, Canadá, 2010, p. 33.

¹⁶⁷⁷ *Ibidem*, p. 54.

¹⁶⁷⁸ STUHLREHER, A.: "La regionalización como estrategia frente a la globalización: la concepción de política externa conjunta en los bloques de América Latina y el Caribe", *Estudios Internacionales*, Vol. 37, N.º 145, Universidad de Chile, 2004, p. 26.

¹⁶⁷⁹ CALDENTEY DEL POZO, P. y SANTOS CARRILLO, F.: "Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración", *II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo. Perspectivas Alternativas del Desarrollo*, Universidad de Huelva, 2014,

- 1) Bloques de libre comercio, como la Asociación Latinoamericana de Integración, la Alianza del Pacífico, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, y los múltiples tratados bilaterales existentes de países latinoamericanos entre ellos y con terceros.
- 2) Procesos de integración regional cuyo objetivo es la conformación de una Unión Aduanera y la profundización en políticas comunes, como la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común del Sur y el Sistema de la Integración Centroamericana.
- 3) Procesos de cooperación, colaboración y complementariedad en temas de desarrollo, políticos, económicos y sociales, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la Unión de Naciones Suramericanas, y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

1.2.2. EVOLUCIÓN DEL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

El regionalismo en América Latina ha transitado sucesivas etapas de integración, la primera de ellas iniciada tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, y que se analizan a continuación.

i) Primer periodo: el regionalismo cerrado (1950-1990)

Los países latinoamericanos, tras su independencia en las primeras décadas del siglo XIX, eran países cuya economía se basaba en la exportación de productos agrícolas (algodón, cereales, café), de fertilizantes (nitratos) y minerales (cobre), prolongándose esta situación hasta que se produce la *Gran Depresión de 1929*, con sus consiguientes consecuencias negativas para la exportación, que se extenderán hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Surge así a comienzos de la década de 1950 el primer regionalismo latinoamericano, justificado por la evidente necesidad de ampliar los mercados nacionales

pp. 3-4. Texto disponible en Internet: <http://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_9_regiona.pdf> (última consulta: 08/03/2018).

mediante la sustitución de las importaciones por la producción de bienes manufacturados nacionales, promoviendo así los procesos de industrialización interna. Se trata de un regionalismo que puede calificarse de “cerrado”, orientado a la creación de un mercado común netamente regional basado en la creación de una industria nacional protegida con capacidad de sustituir las importaciones de los mercados nacionales y de exportar de manera competitiva como única vía para conseguir el adecuado nivel de crecimiento económico que permitiera acceder al desarrollo.¹⁶⁸⁰ La industria que surge en esta etapa demandaba contar con la existencia de mercados que traspasaran las fronteras nacionales, es decir, de mercados regionales y complementarios que propiciaran de manera recíproca la necesaria competitividad y economías de escala.¹⁶⁸¹

En este periodo, con el respaldo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),¹⁶⁸² se aprobaron tres acuerdos: el *Tratado de Montevideo de 1960*,¹⁶⁸³ por el que se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), convertida en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el *Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960*,¹⁶⁸⁴ que creó el Mercado Común Centroamericano (MCCA), integrado posteriormente en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); y el *Acuerdo de Cartagena de 1969*,¹⁶⁸⁵ que dio lugar al Pacto Andino, antecedente de la Comunidad Andina (CAN).

¹⁶⁸⁰ CALDENTEY DEL POZO, P. y SANTOS CARRILLO, F.: “Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración”, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶⁸¹ Las economías de escala aparecen cuando al aumentar una empresa la cantidad de bienes producidos ello se traduce en una disminución del coste por unidad producida.

¹⁶⁸² La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue establecida por la *Resolución 106 (VI)* del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, del 25 de febrero de 1948, comenzando a funcionar ese mismo año. En su *Resolución 1984/67*, del 27 de julio de 1984, el ECOSOC decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe, siendo una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. Cuenta actualmente con 46 Estados Miembros y 13 Miembros Asociados. *Vid.* CEPAL: <<https://www.cepal.org/es>>.

¹⁶⁸³ El *Tratado que establece una Zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* fue suscrito en Montevideo el 18 de febrero de 1960 por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. *Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 1484, p. 223.

¹⁶⁸⁴ El *Tratado General de Integración Económica Centroamericana* fue suscrito en Managua el 13 de diciembre de 1960 por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (*Vid.* UNITED NATIONS. *Treaty Series*, Vol. 455, p.3).

¹⁶⁸⁵ El *Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*, conocido como *Pacto Andino*, se firmó el 26 de mayo de 1969. Texto del Acuerdo disponible en la página Web de la CAN: <<http://www.comunidadandina.org/>>.

Como principales características de esta etapa destacan la existencia de voluntad política de los Estados para comprometerse en proyectos que evidenciaban una vía hacia el desarrollo donde el objetivo perseguido era el crecimiento económico continuado; la promoción de determinados sectores industriales interdependientes mediante la sustitución de importaciones de productos industriales que se tradujera en la creación de un mercado regional para el intercambio recíproco de productos nacionales que fomentara la competitividad; la promulgación de medidas de protección arancelaria que favorecieran las nuevas industrias nacionales o regionales; y un mayor intervencionismo del Estado en la economía para poner en marcha las anteriores medidas.¹⁶⁸⁶

Los procesos se vieron lastrados por la inexperiencia y el bajo nivel de desarrollo de la mayoría de los países, incapaces de generar los niveles necesarios de creación de comercio intrarregional, uniéndose a ello la desestabilización causada por la irrupción de la política en algunos casos, como en Centroamérica, con el enfrentamiento entre El Salvador y Honduras y la situación conflictiva de Nicaragua. Ello se tradujo en la imposibilidad de materializar Zonas de Libre Comercio. Sin embargo, no todo fue negativo, pues se iniciaron procesos de industrialización y se incrementó el comercio intrarregional, a la par que se construyeron infraestructuras y espacios de cooperación que permitirían en la década de 1990 acometer de nuevo los procesos de integración.

ii) Segundo periodo: el regionalismo abierto (1990-2005)

En la década de 1990 surge en América Latina, excepto en México y Chile,¹⁶⁸⁷ un nuevo regionalismo de corte neoliberal vinculado a la apertura a los mercados mundiales caracterizado por un escaso intervencionismo del Estado en la actividad económica, con el consiguiente aumento de la iniciativa privada, y la liberalización del comercio. Es decir, se asocia la integración económica regional con las políticas liberales del denominado “Consenso de Washington”.

¹⁶⁸⁶ CALDENTEY DEL POZO, P. y SANTOS CARRILLO, F.: “Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁶⁸⁷ De manera unilateral, México suscribió con Estados Unidos y Canadá en 1992 el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN, o NAFTA, por sus siglas en inglés), y Chile concluyó con Estados Unidos en Miami, el 6 de junio de 2003, el *Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos*, cuyo texto se encuentra disponible en la página Web de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Gobierno de Chile: <<https://www.direcon.gob.cl/>>.

Este nuevo regionalismo, calificado de “abierto”, es definido por la CEPAL como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”.¹⁶⁸⁸ Por tanto, a diferencia del regionalismo cerrado, en el regionalismo abierto se constituyen mercados regionales muy abiertos basados en la competitividad y en la estabilidad macroeconómica, aunque conservando algunas preferencias para los países miembros.

En este periodo se crearon en 1991 el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el SICA, siendo en 1996 cuando el Pacto Andino es sustituido por la CAN. En paralelo, Estados Unidos suscribió en 1992 con Canadá y México el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, que pretendió expandir al resto del continente americano a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), nacida en la *I Cumbre de las Américas* celebrada en Miami los días 9 al 11 de diciembre de 1994; no obstante, transcurridos diez años, no fue posible su implementación como consecuencia de las críticas efectuadas por los Estados y las Organizaciones más progresistas de la región, lo que trajo consigo que en la *IV Cumbre de las Américas* celebrada en Mar del Plata los días 4 y 5 de noviembre de 2005 se paralizara la puesta en marcha del ALCA, por lo que se considera en la actualidad un proyecto fracasado.

Como característica más acusada de este periodo cabe destacar la aparente contradicción entre la promoción de espacios regionales que brindan protección frente a los efectos de la globalización y la aplicación de políticas de eliminación de aranceles que favorecen una mayor inserción internacional. Al contar los procesos regionales de integración en esta época únicamente con Zonas de Libre Comercio imperfectas, resultaba complicado conjugar el establecimiento de preferencias regionales sobre mercados escasamente integrados con políticas neoliberales que promovían bajos niveles de protección.

¹⁶⁸⁸ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1994, p. 8.

Otras características igualmente importantes son la falta de voluntad política de los Estados en su compromiso con nuevos proyectos de integración; el marcado carácter intergubernamental de las instituciones creadas por los procesos integracionistas, motivado por la resistencia de los países a ceder la más mínima parcela de soberanía a una entidad supranacional; la primacía de los aspectos económicos y comerciales, aunque con un mayor predominio de los mercantiles en detrimento de los objetivos de desarrollo estructural; el desarrollo de un proceso paralelo a la integración apoyado en la firma de múltiples Tratados de Libre Comercio con terceros países sustanciados al margen del marco regulatorio integracionista, dando lugar a una abigarrada red de acuerdos Norte-Sur y Sur-Sur que socavaron las bases de los acuerdos regionales, muy expuestos a su incumplimiento; y la incorporación de aspectos sociales, culturales, medioambientales y de cohesión social que exigían una mayor coordinación de las políticas regionales.¹⁶⁸⁹

El modelo de regionalismo abierto ha estado vigente hasta los primeros años del siglo XXI, en que los escasos resultados obtenidos y la complejidad política del espacio latinoamericano terminaron por cuestionar la viabilidad real de los procesos de integración puestos en marcha. A pesar de la eliminación de las barreras arancelarias, no desaparecieron los obstáculos al comercio, con lo que las Zonas de Libre Comercio creadas fueron más teóricas que efectivas, con el consiguiente estancamiento del comercio, habiéndose alcanzado una única Unión Aduanera, aunque incompleta, en Centroamérica.

El neoliberalismo de la época influyó igualmente en los escasos logros obtenidos, que giran alrededor de la consolidación de las bases de un mercado regional y de la puesta en marcha de proyectos sectoriales comunes como, por ejemplo, los relativos a infraestructuras representados por la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*, iniciada el año 2000, y el *Plan Puebla-Panamá*, de 2001, transformado posteriormente en el *Proyecto Mesoamérica*.

En el aspecto político, no se consiguió constituir un marco institucional y jurídico de carácter supranacional que haga pensar que nos encontramos ante verdaderos procesos

¹⁶⁸⁹ CALDENTEY DEL POZO, P. y SANTOS CARRILLO, F.: “Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración”, *op. cit.*, pp. 14-16.

de integración, siendo el mayor logro obtenido la consolidación de la democracia y la paz en el espacio centroamericano.

iii) Tercer periodo: el regionalismo postliberal (a partir de 2005)

Los escasos resultados obtenidos por el regionalismo abierto condujeron a la búsqueda de nuevos modelos de integración, en especial en América del Sur, toda vez que Centroamérica ha sido el único espacio regional en el que se ha constituido una Unión Aduanera, aunque incompleta.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la *IV Cumbre de las Américas* celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005 corroboró el rechazo de los países latinoamericanos a la propuesta de Estados Unidos de crear un área de Libre Comercio de las Américas, dando lugar al inicio de una nueva manera de comprender la integración en el espacio latinoamericano.

El rechazo al ALCA fue la causa directa de la creación el 14 de diciembre de 2004 por Cuba y Venezuela de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA),¹⁶⁹⁰ que propone un modelo de integración regional diferente, alternativo al del ALCA, basado en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Asimismo, una semana antes, se constituyó en Cuzco, durante la celebración de la *III Cumbre de Presidentes de América del Sur*, la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN)¹⁶⁹¹ que, a partir de abril de 2007, pasa a denominarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La CSN se basaba en un modelo de integración donde los aspectos comerciales ya no constituyen la primera prioridad de la Organización, en notoria disidencia del modelo de integración neoliberal, sino que manifiesta, a imitación de la Unión Europea, una clara vocación política. De todas maneras, estas dos nuevas Organizaciones no pueden considerarse, bajo ningún concepto, como iniciativas de integración en el sentido estricto del término, pues ninguna de ellas se adapta a las etapas tradicionales de la integración económica o sus diferentes modalidades, ni existe ningún diseño o propósito supranacional en ellas.¹⁶⁹²

¹⁶⁹⁰ A partir de 2009, pasa a denominarse Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

¹⁶⁹¹ En la *III Cumbre de Presidentes de América del Sur* se aprobó el 8 de diciembre de 2004 la *Declaración de Cuzco*, por la que se instituye la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). Texto de la Declaración disponible en la página Web de la UNASUR: <<https://www.unasursg.org/>>.

¹⁶⁹² SANAHUJA, J. A.: "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso UNASUR", en SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI H. (Coords.): *El regionalismo "post-*

Posteriormente, han ido apareciendo nuevas Organizaciones como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)¹⁶⁹³ en 2011 y la Alianza del Pacífico¹⁶⁹⁴ en 2012.

No obstante, en ellas podemos comprobar el giro que se inicia en los procesos de integración regional en el siglo XXI, donde se incluye el ámbito de actuación política, que predomina sobre la agenda económica y comercial. A ello contribuyeron factores como la crisis económica sufrida por la mayoría de los países de la región a finales de la década de 1990, que puso en tela de juicio las ventajas y beneficios de las políticas de liberalización y apertura del modelo económico neoliberal; los moderados resultados obtenidos en el ámbito del comercio; el estancamiento de los procesos de integración regionales; el surgimiento de Brasil como potencia económica emergente, con lo que su economía se dota de una cierta autonomía; el distanciamiento de los dos ejes geográficos, económicos y comerciales existentes en la región: México-Centroamérica y Sudamérica; y la alternancia en el signo ideológico de un cierto número de Gobiernos de la región, con liderazgos de izquierdas que priorizan la agenda del desarrollo sostenible y, pese a repudiar el neoliberalismo, practican políticas pragmáticas relacionadas con los efectos de la globalización.

En este contexto, donde el regionalismo abierto, arquetipo de las políticas de libre intercambio y apertura comercial, ha dejado de ser el referente en los procesos de

liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires, 2012, pp. 31-32.

¹⁶⁹³ La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es el único mecanismo intergubernamental de ámbito regional, heredero del *Grupo de Río* y la *Cumbre de América Latina y del Caribe* (CALC), que promueve la integración y el desarrollo de todos los países independientes latinoamericanos y caribeños en un ámbito de unidad, diálogo político y cooperación sectorial en lo económico, social y medioambiental, así como en el campo de ciencia y tecnología y la gestión de desastres. Fue creada de manera definitiva en la *Declaración de Caracas* suscrita el 3 de diciembre de 2011 en el marco de la *III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo* y la *XXII Cumbre del Grupo de Río*. Por deseo expreso de los 33 Estados Miembros, es un organismo no institucionalizado que carece de tratado constitutivo y de órganos administrativos, adoptándose las decisiones por consenso.

¹⁶⁹⁴ La Alianza del Pacífico es un mecanismo intergubernamental de integración regional cuyo *Acuerdo Marco* fue suscrito por Chile, Colombia, México y Perú el 12 de junio de 2012, entrando en vigor el 20 de julio de 2015. Asimismo, el 1 de mayo del 2016 entró en vigor el *Protocolo Adicional*, considerado como parte fundamental de este mecanismo de integración. Su antecedente lo constituye el Foro del ARCO del Pacífico Latinoamericano, conformado por Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá, creado en 2007, que no prosperó debido a la diversidad de intereses de sus Estados Miembros.

integración, aparece un nuevo patrón representativo de este periodo que, como postula SANAHUJA, bien puede denominarse de regionalismo “postliberal”.¹⁶⁹⁵

Las características de este nuevo periodo pueden resumirse en la primacía, bajo el liderazgo del Estado, de la agenda política sobre la económica y comercial, preponderante en el periodo anterior; y el predominio de instituciones de carácter intergubernamental que tienen como finalidad la profundización en la cooperación interestatal (cooperación Sur-Sur) en sectores como las políticas sociales, educación, seguridad, energética, medio ambiente e infraestructuras, principalmente, que supone la renuncia, en defensa de la soberanía nacional, a la creación de proyectos supranacionales y de estructuras institucionales de carácter comunitario.¹⁶⁹⁶

1.2.3. SITUACIÓN ACTUAL DEL REGIONALISMO EN LATINOAMÉRICA

La realidad integracionista de América Latina resulta cada vez más abigarrada y, por ende, compleja, dándose una etapa de proliferación masiva de esquemas de integración que, a su vez, se caracterizan por la falta de delimitación del alcance, significado y contenidos de los procesos de integración actualmente existentes.¹⁶⁹⁷ A lo anterior cabe añadir un entorno de fragmentación en las políticas y en los objetivos traducido en la coexistencia de múltiples espacios reducidos y superpuestos de relaciones de cooperación e integración.¹⁶⁹⁸

Esta situación resulta determinante para los procesos de integración, que solo es posible lograr si existe el decidido compromiso de los Estados de ceder parcelas de soberanía a aquellos, lo cual resulta muy complicado de materializar cuando un mismo país se encuentra inmerso, de manera simultánea, en varios esquemas de integración en los que no se percibe una resuelta voluntad política de involucrarse en un determinado

¹⁶⁹⁵ SANAHUJA, J. A.: “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso UNASUR”, *op. cit.*, p. 31.

¹⁶⁹⁶ CALDENTEY DEL POZO, P. y SANTOS CARRILLO, F.: “Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración”, *op. cit.*, pp. 20-21..

¹⁶⁹⁷ DÍAZ BARRADO, C. M. y MORÁN BLANCO, M. S.: “América Latina: un entorno de incógnitas y certidumbres”, INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE): *Panorama Estratégico 2017*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2017, p. 204.

¹⁶⁹⁸ Un análisis muy detallado de los rasgos esenciales que definen la integración en el continente americano y de los principios y fundamentos que la sustentan puede encontrarse en DÍAZ BARRADO, C.: *América en busca de la integración rasgos y principios desde la óptica del Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

proyecto.¹⁶⁹⁹ Sin la creación de instituciones supranacionales no se podrá avanzar en los procesos de integración.

Además de la fragmentación de la región, separada en múltiples esquemas de integración difícilmente coordinables entre sí, influyen igualmente de manera considerable en la fragilidad de la integración latinoamericana, a juicio de MALAMUD, el exceso de nacionalismo existente y la falta de liderazgo.¹⁷⁰⁰

El nacionalismo en América Latina surge de manera simultánea al nacimiento a comienzos del siglo XIX de las distintas repúblicas latinoamericanas, impregnando desde entonces todas las ideologías políticas presentes en la región, y distorsionando el concepto de soberanía en la región al no ser interiorizada como soberanía de los ciudadanos sino como soberanía territorial, razón por la cual la integridad territorial del Estado ha sido siempre defendida a ultranza por el nacionalismo.¹⁷⁰¹ Ello supone que sin cesión de ciertas cuotas de soberanía y, por ende, sin la creación de instituciones supranacionales, no se puede avanzar en los procesos de integración, siendo el remedo encontrado a esta situación la creación de diversos Parlamentos, aunque dotados de escasas competencias.¹⁷⁰² Ante los rígidos esquemas establecidos por el nacionalismo, una vía para impulsar la integración la constituye la potenciación de la cooperación regional, que favorece la coexistencia de procesos de distintas velocidades y la actuación de los nuevos actores, tanto públicos como privados, presentes en las relaciones internacionales.

Asimismo, la falta de liderazgo en la región es igualmente motivo de la más que evidente ausencia de avances en la integración, toda vez que ni Brasil ni México, los dos grandes países de la región, han mostrado la necesaria voluntad política al respecto, a lo que cabe añadir las desavenencias históricas entre ambos que, en opinión de MALAMUD, supone el principal motivo para que se pierda la oportunidad de que un

¹⁶⁹⁹ DÍAZ BARRADO, C. M. y MORÁN BLANCO, M. S.: “América Latina: un entorno de incógnitas y certidumbres”, *op. cit.*, p. 204.

¹⁷⁰⁰ MALAMUD, C.: “Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas”, REAL INSTITUTO ELCANO, *Documento de Trabajo DT 15/2015*, 2015, p. 9.

¹⁷⁰¹ *Ibidem.*, p. 10.

¹⁷⁰² América Latina es la región del mundo que cuenta con el mayor número de Parlamentos de este tipo, como el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), creado en 1964; el Parlamento Andino, órgano deliberante y de control de la Comunidad Andina creado en 1979; el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), creado en 1987; el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), constituido en 2006; y el Parlamento Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que, en 2008, se decidió impulsar su creación. *Ibidem.*, p. 9.

liderazgo compartido entre ambos países impulse la integración regional de modo similar al eje franco-alemán durante la integración europea.¹⁷⁰³

El intento de integración económica continental promovido por Estados Unidos a través del ALCA se considera fracasada desde 2005, al igual que la de aquellos esquemas de integración como el ALBA y la CELAC, creadas con la finalidad de contrarrestar el desarrollo de aquella. Así, el ALBA ha decaído tras la desaparición del presidente HUGO CHÁVEZ y la crisis de Venezuela, con su pérdida de protagonismo en América Latina. A su vez, la CELAC se trata de una iniciativa de una evidente fisonomía política que desarrolla su actuación en el marco estricto de la cooperación.

La SICA es el proceso de integración que mayores progresos ha logrado al constituir una Unión Aduanera, aunque incompleta. Por el contrario, la CAN prácticamente ha desaparecido desde la salida de Venezuela en 2006 al quedar sumida en una crisis institucional que la hace intrascendente. En el caso del MERCOSUR, donde Venezuela se encuentra suspendida desde diciembre de 2016 de todos sus derechos y obligaciones, se encuentra en estado de parálisis al no terminar de encontrar su encaje en el ámbito espacial en el que actúa. A su vez, la UNASUR se encuentra en fase de estancamiento como consecuencia de la crisis política y económica de Brasil, que lidera este proyecto, teniendo como reto pendiente la integración económica.

La Alianza del Pacífico, creada en 2012, y que tiene como principal objetivo el de profundizar la integración política, económica, social y cultural, habiendo establecido una Zona de Libre Comercio, constituye la gran esperanza de la integración latinoamericana. Para conseguirlo, los Estados Partes deberán abordar en el seno de la Alianza la integración institucional, de la que ahora carece, y la creación de mecanismos que la transformen en un verdadero proceso de integración.

La principal pregunta que cabe hacerse es qué es lo que se quiere integrar, si América Latina en su totalidad o bien Sudamérica. Por una parte, por razones geográficas, México es Parte en el Tratado de Libre Comercio suscrito con Estados Unidos y Canadá y, además, se encuentra unido a Centroamérica, donde existe un proceso de integración, el SICA, que ha conseguido conformar una Unión Aduanera en la subregión, aunque

¹⁷⁰³ *Ibidem.*, p. 10.

imperfecta. Por otra parte, en la subregión sudamericana la UNASUR, si en ella converge la integración económica de la CAN y el MERCOSUR, bien podría convertirse en un verdadero mecanismo de integración sudamericana completa, opción preferida por Brasil.

La integración de América Latina en su totalidad solo sería posible en la actualidad a través de la Alianza del Pacífico, alternativa por la que se decanta México, la otra potencia latinoamericana, toda vez que está formada por tres países sudamericanos, Chile, Colombia y Perú, y uno norteamericano, México. Además, cuenta con 52 Países Observadores de los cinco continentes, entre los que se encuentran todos los países latinoamericanos, a excepción de Bolivia, Cuba, Nicaragua, Venezuela y Brasil que, para este último, la mera existencia de la Alianza ya constituye un desafío para su proyecto de integración sudamericana a través de la UNASUR. La solución pasaría por un liderazgo compartido de Brasil y México en este esquema de integración, y por transformar la Alianza en un verdadero proceso de integración, dotándola de la institucionalidad de la que ahora mismo carece.¹⁷⁰⁴

2. LOS RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS EN LOS DISTINTOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO

Como ya se ha expuesto anteriormente en este Capítulo, en el espacio latinoamericano convergen junto a los tres procesos de integración existentes

¹⁷⁰⁴ La bibliografía sobre los procesos de integración en América Latina es muy abundante, por lo que nos limitaremos a citar solamente algunos de ellos: AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *La integración regional en América Latina: nuevos y viejos esquemas. Incertidumbres de futuro*, Madrid, 2015; BEAUGÉ, M. F.: “La necesidad de cooperación e integración en la protección de los acuíferos transfronterizos”, CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO (CERIR), *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N.º 102, 2010, pp. 1-71; BRUCKMANN, M.: *Recursos Naturales y la Geopolítica de la Integración Sudamericana*, Instituto de Investigaciones Sociales Perumundo, Lima, 2012; CEPAL. *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, Naciones Unidas, Doc. LC/G.2594(SES.35/11), Santiago de Chile, 2014; GEORGESCU, P.: *El camino fluvial de América Latina*, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), 2013; PALESTINI CÉSPEDES, S.: “Regímenes de Integración Regional: la construcción institucional de los mercados del Sur global”, *Revista de Sociología*, N.º 27, 2012, pp. 55-78; ROJAS ARAVENA, F.: “Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación”, FLACSO, *IV Informe del Secretario General del FLACSO*, San José, 2009; pp. 75-106; y SERBIN, A.; LANEYDI MARTÍNEZ, H. R. y SERBIN PONT, A (Coords.): “América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización”, COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (CRIES), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, N.º 13, 2016;

determinados por la CAN, el MERCOSUR y el SICA, bloques de libre comercio y procesos de cooperación que conforman el regionalismo latinoamericano. La gestión de los recursos hídricos recibe la atención de los tres procesos de integración y de un único proceso de cooperación que se corresponde con la UNASUR, siendo tratados de manera directa, como tales recursos, al igual que de forma indirecta como integrantes de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, tal y como se expone a continuación.

2.1. La Comunidad Andina

Entre las normas comunitarias es de mencionar la *Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina*, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores,¹⁷⁰⁵ donde contempla entre los objetivos de las ZIF la investigación y usos sostenible de los recursos naturales renovables y la promoción de mecanismos para su adecuada conservación,¹⁷⁰⁶ disponiendo igualmente que en la identificación y delimitación de las ZIF se tenga en cuenta, entre otros criterios, que coadyuven al desarrollo de cuencas hidrográficas binacionales en las que se localicen proyectos y actividades de interés compartido, y que propicien la gestión coordinada de áreas naturales protegidas.¹⁷⁰⁷ Asimismo, contempla que los Países Miembros procurarán emprender en las ZIF que se establezcan, entre otras acciones, la de impulsar la gestión integral coordinada de los ecosistemas compartidos.

Por otra parte, la *Agenda Estratégica Andina*, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en febrero de 2010,¹⁷⁰⁸ contempla en el Eje referido al medio ambiente un programa/proyecto de puesta en marcha de iniciativas para la gestión de recursos hídricos, al que cabe añadir, en lo que respecta al Eje de la Integración Física, el desarrollo del *Sistema Andino de Integración e Interconexión Física* (puertos, aeropuertos y transporte fluvial), así como, en el Eje de Integración Energética, la

¹⁷⁰⁵ La *Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina* fue aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 22 de junio de 2001. Texto de la Decisión disponible en la página Web de la Comunidad Andina: <<http://www.comunidadandina.org/>>.

¹⁷⁰⁶ Artículo 5 de la Decisión.

¹⁷⁰⁷ Artículo 6 de la Decisión.

¹⁷⁰⁸ La *Agenda Estratégica Andina* fue aprobada en el transcurso de la XXXI Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma Ampliada con los Representantes Titulares ante la Comisión celebrada en Lima el 5 de febrero de 2010.

promoción de la cooperación hidroeléctrica, facilitando de esta manera los procesos de integración en este sector.

Asimismo, en el ámbito específico de los recursos hídricos, los Estados Miembros de la CAN adoptaron en 2011 la *Decisión 763 Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*,¹⁷⁰⁹ que fue incorporada a la *Agenda Ambiental Andina 2012-2016*.¹⁷¹⁰ Dicha Estrategia se enmarca en el enfoque de integración de los países de la CAN en lo referente al Eje de Recursos Hídricos de la *Agenda Ambiental Andina* como instrumento de apoyo a los Estados Miembros en el desarrollo, consolidación e implementación de la GIRH para lograr el uso sostenible y la protección de su excepcional riqueza hídrica, la mejora de la calidad de vida y el fortalecimiento de la posición negociadora de la región, todo ello desde la consideración del agua como un recurso de carácter vital y estratégico para la integración.¹⁷¹¹ Para la implementación de la Estrategia se ha elaborado un *Plan de Acción* que define metas, acciones e indicadores que facilitarán los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación del mismo.¹⁷¹²

Los objetivos que pretende alcanzar dicha Estrategia son los siguientes: promover el acceso al agua y a los beneficios que se derivan de ella como medio para enfrentar la pobreza; asegurar que el agua se use con eficiencia para el beneficio del ambiente y las personas; adoptar la cuenca como unidad de planificación y de gestión; promover la conservación y protección de las cuencas hidrográficas, los ecosistemas y los recursos

¹⁷⁰⁹ La *Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos* es un compromiso que han asumido los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú a través de la *Decisión 763*, aprobada el 22 de agosto del 2011 en la XXV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Vid. COMUNIDAD ANDINA: *Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*, op. cit.

¹⁷¹⁰ La *Agenda Ambiental Andina 2012-2016* fue aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en su VI Reunión Ordinaria, de 10 de abril de 2012. Define tres Ejes: Biodiversidad, Cambio Climático y Recursos Hídricos, siendo los Objetivos de este último Eje: Promover acciones conjuntas para el desarrollo, fortalecimiento y sostenibilidad de la GIRH; implementar la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; y contribuir a la incorporación de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en los procesos de producción y de desarrollo en los Países miembros. Asimismo, define las siguientes Líneas de Acción: Fortalecer la Gestión de conocimiento, información e investigación; fortalecer la Gobernanza; Promover la cooperación técnica y financiera subregional e internacional para la implementación de la GIRH; promover la conservación y el uso sostenible/sustentable de los recursos hídricos en los Países miembros de la Subregión; promover acciones de respuesta en el marco de la GIRH a los efectos de la variabilidad y cambio climático; y promover y apoyar la GIRH en Cuencas Compartidas y/o Transfronterizas. Vid. COMUNIDAD ANDINA: <<http://www.comunidadandina.org/>>.

¹⁷¹¹ COMUNIDAD ANDINA: *Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*, op. cit., p. 11.

¹⁷¹² *Ibidem.*, pp. 26-33.

hídricos; promover un enfoque participativo, involucrando a los planificadores y a los legisladores en todos los niveles; y reconocer el papel primordial de la mujer en el suministro, administración y salvaguarda del agua.

2.2. El Mercado Común del Sur

El Mercado Común del Sur ha considerado los recursos hídricos de una manera indirecta en el contexto de la protección del medio ambiente, donde mediante la *Resolución GMC 10/94* se aprobaron las *Directrices Básicas en Materia Ambiental*, entre las que se incluyen la armonización de las legislaciones en esta materia, la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en la utilización de los recursos naturales, el aseguramiento de la sostenibilidad de los recursos naturales renovables para garantizar su utilización futura, y la evaluación y habilitación ambiental para todas las actividades potencialmente degradantes.¹⁷¹³ Asimismo, por *Resolución GMC 20/95* se creó el Subgrupo de Trabajo N.º 6 “Medio Ambiente”,¹⁷¹⁴ el cual fue ratificado por la *Decisión CMC N.º 59/00*.¹⁷¹⁵ Posteriormente, en 2001, se adoptó el *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente de MERCOSUR*,¹⁷¹⁶ donde se contempla la cooperación de los Estados Miembros, entre otros aspectos, en la gestión sostenible de los recursos hídricos y la estimulación de la armonización de las directrices legales e institucionales con el objeto de prevenir, controlar y mitigar los impactos medioambientales en los Estados Partes, con especial referencia a las áreas fronterizas.

De una manera más directa en relación con los recursos hídricos y, específicamente, sobre el Sistema del Acuífero Guaraní, el Consejo del Mercado Común, por *Decisión N.º 25/04*, creó el “Grupo *Ad Hoc* de Alto Nivel Acuífero Guaraní” con el mandato de “elaborar un proyecto de Acuerdo de los Estados Partes del MERCOSUR relativo al Acuífero Guaraní, que consagre los principios y criterios que mejor garanticen

¹⁷¹³ *MERCOSUR/GMC/RES. N.º 10/94 Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental*. Texto disponible en la página Web del MERCOSUR: <<http://www.mercosur.int/>>.

¹⁷¹⁴ *MERCOSUR/GMC/RES. N.º 20/95 Estructura del GMC*. *Ibidem*.

¹⁷¹⁵ *MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 59/00 Reestructuración de los Órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR*, del 14 de diciembre de 2000. *Ibidem*.

¹⁷¹⁶ El *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente de MERCOSUR* fue suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en Asunción el 22 de junio de 2001. Posteriormente, el 7 de julio de 2004 se suscribió en Puerto Iguazú el *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente de MERCOSUR en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales*. Textos disponibles en la página Web del MERCOSUR: <<http://www.mercosur.int/>>.

sus derechos sobre el recurso aguas subterráneas, como Estados y en la subregión”.¹⁷¹⁷ El Grupo *Ad Hoc* cumplió con el trabajo encomendado, con lo que el Consejo del Mercado Común aprobó la *Decisión N.º 48/04* por la que resolvía convocar una Conferencia entre los Estados Partes para permitir la conclusión de un Acuerdo antes de mayo de 2005.¹⁷¹⁸

Posteriormente, el Parlamento del MERCOSUR, en la IX Sesión Ordinaria, aprobó el 28 de julio de 2008 la *Recomendación 02/2008*¹⁷¹⁹ dirigida al Consejo del Mercado Común para el diseño de una política común respecto al uso de los recursos del Acuífero Guaraní, creando al efecto una Comisión parlamentaria para que, en un plazo no superior a los 180 días, presentara un informe y recomendación a los Estados Partes respecto del uso y control de las aguas superficiales y subterráneas relacionadas que conforman el Sistema Acuífero Guaraní. La situación final fue la aprobación, en el marco de la XXXIX Reunión del MERCOSUR, realizada el 2 de agosto de 2010 en la ciudad de San Juan (Argentina), del *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*.

2.3. El Sistema de la Integración Centroamericana

El Sistema de la Integración Centroamericana cuenta con la *Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica* (ALIDES), aprobada en 1994 por los presidentes centroamericanos en el transcurso de la *Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*,¹⁷²⁰ consistente en una estrategia integral de desarrollo regional que abarca cuatro áreas prioritarias. Una de estas áreas se corresponde con la gestión sostenible de los recursos hídricos y mejora de la calidad ambiental, para lo que se comprometen todos los países firmantes a diseñar políticas en diversos sectores, siendo uno de ellos el control y prevención de la contaminación del agua. Entre los objetivos específicos que establece la Alianza son de mencionar la reducción de los niveles de

¹⁷¹⁷ MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 25/04 Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní, del 7 de julio de 2004. *Ibidem*.

¹⁷¹⁸ MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 48/04 Acuífero Guaraní, del 16 de diciembre de 2004. *Ibidem*.

¹⁷¹⁹ MERCOSUR/PM/REC. 02/2008 Recomendación al Consejo del Mercado Común para el diseño de una política común respecto al uso de los recursos del Acuífero Guaraní, del 28 de julio de 2008. Texto disponible en la página Web del Parlamento del MERCOSUR: <<https://www.parlamentomercosur.org/>>.

¹⁷²⁰ La *Alianza para el Desarrollo Sostenible* fue aprobada por los presidentes centroamericanos en el transcurso de la *Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible* celebrada en Managua el 12 de octubre de 1994. Documento disponible en la página Web de la SICA: <<https://www.sica.int/>>.

contaminación del aire, agua y suelo, y la gestión adecuada de las cuencas hidrográficas para garantizar los diversos usos de los recursos hídricos en cantidad y calidad.¹⁷²¹

De una manera más concreta, se han generado varios documentos de carácter político para fortalecer la gestión intersectorial del agua. Además de los ya mencionados en el Capítulo Sexto, como son la *Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos* (ECAGIRH), el *Plan Centroamericano para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos* (PACAGIRH), y la *Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020*, el SICA ha elaborado la *Estrategia Regional de Cambio Climático* (ERCC),¹⁷²² cuyo Objetivo Estratégico 1.2. establece que la implementación plena de la ECAGIRH y del PACAGIRH es la medida más importante para la adaptación de los recursos hídricos, como parte esencial de la implementación de la ERCC. Igualmente, se han definido otros instrumentos que afectan de manera directa al agua, como es el caso de la *Política para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales Centroamericanos*,¹⁷²³ aprobada en 2002, y la *Agenda Regional de Saneamiento 2014-2018*;¹⁷²⁴ o bien de forma indirecta, como la *Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres*,¹⁷²⁵ la *Estrategia Regional Agroambiental y de Salud de Centroamérica*,¹⁷²⁶ y la *Política Agrícola Centroamericana 2008-2017*.¹⁷²⁷

2.4. La Unión de Naciones Suramericanas

El *Tratado Constitutivo de UNASUR* define como uno de sus Objetivos Específicos la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así

¹⁷²¹ Objetivos específicos ambientales 2 y 7 de la Alianza.

¹⁷²² Vid. SICA. COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (CCAD). *Estrategia Regional de Cambio Climático*, CCAD, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, 2010.

¹⁷²³ Vid. SICA. COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (CCAD). *Política centroamericana para la conservación y uso racional de los humedales*, CCAD, San José, 2002.

¹⁷²⁴ La Agenda Regional de Saneamiento fue aprobada por el *Acuerdo de Implementación de la Agenda Regional de Saneamiento*, firmado el 24 de abril de 2014 en el salón Centroamérica del SICA. Texto disponible en SICA. FORO CENTROAMERICANO Y REPÚBLICA DOMINICANA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (FOCARD-APS): <<http://www.sica.int/focardaps/>>.

¹⁷²⁵ Vid. SICA. CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL (CEPREDENAC). *Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres*, CEPREDENAC, Ciudad de Guatemala, 2011.

¹⁷²⁶ Vid. SICA. CONSEJO AGROPECUARIO CENTROAMERICANO (CAC). *Estrategia Regional Agroambiental y de Salud: un instrumento estratégico de integración regional*, CAC, San José, 2009.

¹⁷²⁷ Vid. SICA. CONSEJO AGROPECUARIO CENTROAMERICANO (CAC). *Política Agrícola Centroamericana 2008-2017: una agricultura competitiva e integrada para un mundo global*, CAC, San José, 2007.

como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático.¹⁷²⁸

Relacionado con dicho Objetivo, al estar catalogados los recursos naturales como estratégicos para la región, tuvo lugar en Caracas del 27 al 30 de mayo de 2013 la primera *Conferencia de UNASUR sobre Recursos Naturales y Desarrollo Integral de la Región*, donde se recogieron diferentes opiniones de expertos, coincidentes en que UNASUR debe diseñar una política común de defensa de sus recursos naturales, materializada en una Estrategia Suramericana que permita aprovechar las enormes reservas con que cuenta América del Sur.

Entre las propuestas presentadas en la Conferencia destaca la de realizar un *Inventario de Recursos Naturales de Suramérica*. La propuesta tiene su justificación tanto en el apartado g) del artículo 3 de *Tratado Constitutivo* como en la *Declaración de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno UNASUR*,¹⁷²⁹ en la cual se instruyó a la Secretaría General a “iniciar, con la debida prioridad, y en coordinación con los consejos sectoriales pertinentes, un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales en la región suramericana, con miras al diseño de una estrategia de UNASUR para su aprovechamiento. El mencionado estudio contemplará entre otros aspectos, el relevamiento y sistematización de información relativa a las reservas de recursos naturales, así como un mapeo e inventario de los mismos”.¹⁷³⁰ El inventario, a partir del cual deberá elaborarse una estrategia y un plan común, deberá apoyarse en un mapa geo-referenciado que servirá de base para precisar los planes de integración física.

Desde la perspectiva de la UNASUR como una Organización internacional de cooperación, a diferencia de la CAN, el MERCOSUR y el SICA, todos ellos esquemas de integración, se hará mención a continuación de los proyectos de cooperación sobre hidroviás y centrales hidroeléctricas desarrollados en el seno de aquella toda vez que están

¹⁷²⁸ Objetivo Específico g) del artículo 3.

¹⁷²⁹ La *Sexta Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno UNASUR* se celebró en Lima el 30 de noviembre de 2012. Texto de la Declaración disponible en la página Web de la UNASUR: <<https://www.unasursg.org/>>.

¹⁷³⁰ Punto 5 de la Declaración. *Ibidem*.

enfocados a la integración física de la infraestructura en América del Sur, un aspecto relevante para la integración de la subregión.

Inicialmente, la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana* (IIRSA) desde su creación en el año 2000 y, después, el Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN),¹⁷³¹ que incluyó la IIRSA como su Foro Técnico, han incluido los recursos hídricos en los proyectos de integración de la infraestructura de puertos e hidrovías, así como en los relativos a la integración energética, materializada en la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas o bien en la mejora de algunas de las existentes. Ello desde la perspectiva de que todo desarrollo de infraestructura que implique un aumento o facilite el contacto entre las regiones se traducirá en un estímulo a la integración productiva al aproximar espacios económicos, reducir barreras físicas al comercio, disminuir los costes de transporte y ampliar la dimensión de los mercados.

En el año 2012, el COSIPLAN elaboró el *Plan de Acción Estratégico 2012-2022*¹⁷³² que, en su *Cartera de Proyectos 2017*,¹⁷³³ contempla 9 Ejes de Integración y Desarrollo: Amazonas (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú), Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Capricornio (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay), Eje del Sur (Argentina y Chile), Escudo Guayanés (Brasil, Guyana, Suriname y Venezuela), Hidrovía Paraguay-Paraná (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), Interoceánico Central (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú), MERCOSUR-Chile (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) y Perú-Brasil-Bolivia.

¹⁷³¹ El Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) fue creado en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Quito el 10 de agosto de 2009. Son sus objetivos: *i*) Implementar la integración de la infraestructura regional; y *ii*) concretar la construcción de redes de infraestructura, transportes y telecomunicaciones, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico sostenible y preservando el equilibrio de los ecosistemas. *Vid.* UNASUR: <<https://www.unasur.org/>>.

¹⁷³² El *Plan de Acción Estratégico 2012-2022* fue elaborado por el COSIPLAN en cumplimiento de la *Declaración de los Presidentes Suramericanos* en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR celebrada en Lima el 30 de noviembre de 2012. Texto de la Declaración disponible en la página Web de la UNASUR: <<https://www.unasur.org/>>.

¹⁷³³ *Vid.* UNASUR. CONSEJO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN). *Cartera de proyectos 2017*, Foro Técnico IIRSA, Comité de Coordinación Técnica, Buenos Aires, 2017. Disponible en la página Web del COSIPLAN: <<http://www.iirsa.org/>>.

En el año 2017, la Cartera del COSIPLAN registró un total de 562 proyectos, de los que 153 ya han sido concluidos.¹⁷³⁴ En lo que respecta a los recursos hídricos, se contabilizan un total de 71 proyectos fluviales y 10 proyectos relacionados con la construcción o mejora de centrales hidroeléctricas distribuidos de la siguiente manera: Eje Amazonas: 18 fluviales; Eje Andino: 1 fluvial y 1 central hidroeléctrica; Eje Capricornio: 3 fluviales; Eje Hidrovía Paraguay-Paraná: 39 fluviales; Eje MERCOSUR-Chile: 7 fluviales y 6 centrales hidroeléctricas; y Eje Perú-Brasil-Bolivia: 3 fluviales y 3 centrales hidroeléctricas.¹⁷³⁵

Del tratamiento que los distintos esquemas de integración regional latinoamericana dispensan a los recursos hídricos se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- a) Al no haberse constituido órganos supranacionales en los diferentes procesos de integración por tratarse de Organizaciones de carácter intergubernamental a las que no se han cedido atribuciones derivadas de las competencias soberanas por los Estados Partes y donde toda la normativa suele adoptarse normalmente por consenso, no existe un Derecho comunitario específico. Ello implica que, generalmente, los actos normativos emanados de sus órganos serán obligatorios para los Estados miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo con sus respectivos procedimientos internos.
- b) Solo existe un único tratado multilateral sobre recursos hídricos transfronterizos suscrito en el seno de una organización de integración regional, que se

¹⁷³⁴ El 83 % de los proyectos de la cartera son nacionales, mientras que solamente son binacionales y multinacionales el 16 % y el 1 %, respectivamente. Los proyectos multinacionales involucran a Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname y Venezuela, por un total de cinco proyectos. Brasil, Guyana y Suriname son los países que más proyectos multinacionales tienen con tres cada uno. Respecto a los proyectos nacionales, Argentina y Brasil tienen más que los demás países. Chile se encuentra en tercer lugar seguido por Perú. Mientras que en proyectos binacionales Argentina se encuentran en primer lugar seguido por Brasil que tiene tantos proyectos como Perú. Continúan muy de cerca Bolivia, Ecuador y Paraguay. *Ibidem.*, p. 43.

¹⁷³⁵ *Ibidem.*, pp. 70-257.

corresponde con el *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*, concluido en el marco del MERCOSUR.

- c) Igualmente, el único tratado multilateral acordado en la región que contempla de manera indirecta los recursos hídricos es el *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente de MERCOSUR*.
- d) Los recursos hídricos son contemplados por los tres esquemas de integración regional, es decir, la CAN, el MERCOSUR y el SICA. En el caso del MERCOSUR a través de normas de carácter jurídico, siendo en la CAN tanto jurídicas como políticas, y exclusivamente políticas en el seno del SICA.
- e) Los proyectos de integración física relacionados con los recursos hídricos en los sectores de la navegación (puertos e hidrovías) y la construcción o mejora de centrales hidroeléctricas solo son ejecutados por un esquema de integración regional, en este caso de cooperación, como lo es la UNASUR.

CONCLUSIONES

Para finalizar, teniendo presente las consideraciones efectuadas a lo largo de esta investigación, se procede acto seguido a la formulación de las Conclusiones más relevantes que aporta esta Tesis Doctoral.

I. EN RELACIÓN CON EL CONCEPTO DEL DERECHO DE AGUAS COMO SISTEMA JURÍDICO Y SU EVOLUCIÓN EN UN CONTEXTO DE INTERNACIONALIZACIÓN DEL AGUA

PRIMERA: *El Derecho de Aguas constituye un sistema jurídico caracterizado por su particularización en América Latina.*

Se trata de un régimen especial, autónomo respecto de otros y del Derecho general, al estar conformado, como sistema jurídico que es, por conjuntos agrupados de normas procedentes de diferentes ramas del Derecho que expresan un objeto y fin único, y de principios que regulan todos los aspectos relacionados con los recursos hídricos en particular.

El Derecho de Aguas posee un carácter multinivel con dos modalidades: Derecho de Aguas nacional, constituido por una diversidad de normas procedentes de las autoridades nacionales que regulan los recursos hídricos internos; y Derecho Internacional de Aguas, o Derecho de los Cursos de Agua Internacionales, formado por un conjunto de normas de carácter internacional, ya sean bilaterales, multilaterales, regionales o universales. Igualmente forman parte del Derecho de Aguas, dado el carácter multidimensional del agua, las normas procedentes de otras ramas como el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional del Medio Ambiente y el Derecho Internacional Económico, sin que ello signifique en ningún caso que sean independientes de sus respectivos marcos jurídicos.

La característica más acusada de la evolución del Derecho de Aguas en América Latina reside en la ruptura de la uniformidad jurídica de la legislación existente en el momento de la independencia de los países, produciéndose una particularización de las legislaciones hídricas en los países latinoamericanos al adoptar sus propias normas

basadas en sus específicas situaciones hidrogeológicas, sus necesidades económicas y sociales, y su particular idiosincrasia.

SEGUNDA: *Los cursos de agua transfronterizos constituyen y definen la mayor parte de las fronteras terrestres de los países latinoamericanos.*

Las fronteras terrestres en América Latina fueron delimitadas inicialmente sobre la base del principio de *uti possidetis iuris*, que supone en la actualidad un principio general del Derecho internacional.

Son los ríos los que constituyen y definen la mayor parte de las fronteras terrestres entre los Estados latinoamericanos. No existe ninguna norma consuetudinaria general ni ningún principio general de Derecho internacional que imponga un sistema de delimitación fronteriza concreto a adoptar en un curso de agua internacional, por lo que el método empleado en la delimitación fronteriza fluvial será el que determine el correspondiente tratado de límites con arreglo a las circunstancias particulares del caso concreto. No obstante, la práctica general, aunque con muchísimas excepciones, suele ser la utilización de la línea media en los cursos de agua no navegables, y el *thalweg* en los navegables.

En América Latina suele ser habitual la alteración del cauce del río debido a fenómenos de aluvión, aunque también se producen casos de avulsión. Buena parte de los tratados de límites latinoamericanos suelen tener en cuenta el fenómeno de aluvión en el momento de delimitar el tramo fluvial fronterizo. La práctica general suele ser la de permanecer inamovible la frontera si la modificación del río es por avulsión, y seguir el cambio del curso de agua si lo es por aluvión, aunque este criterio no puede considerarse como una regla aplicable con carácter general, es decir, no existen normas consuetudinarias al respecto.

TERCERA: *El Derecho Fluvial Internacional consagra el principio de libertad de navegación de los cursos de agua transfronterizos, sin que exista un tratado general que regule la navegación fluvial a nivel mundial.*

La libertad de navegación fluvial no constituye una práctica que se traduzca en un principio jurídico de carácter universal, ni una costumbre internacional que, como tal, gozaría de carácter vinculante, toda vez que su régimen ha sido distinto según el

continente de que se trate. Así, la libertad de navegación, inicialmente reservada a los buques con pabellón de los Estados ribereños, se fue extendiendo en el continente europeo a los buques mercantes pertenecientes a terceros Estados. En América Latina, por el contrario, ha sido más restrictiva en beneficio de las embarcaciones de los Estados ribereños, admitiendo la libre navegación de buques de terceros Estados exclusivamente por medio de un tratado o bien mediante concesión efectuada unilateralmente por el Estado ribereño.

La falta de un tratado general que regule la navegación fluvial a nivel mundial se debe a que cada curso de agua transfronterizo es único al poseer unas particulares características hidrogeológicas, geográficas, políticas, sociales y culturales, diferentes de un curso de agua a otro, que han llevado a su regulación específica a través de un tratado bilateral o multilateral concreto. No obstante, ha de precisarse que no todos los cursos de agua transfronterizos se encuentran regulados por un tratado específico, ni todos los Estados ribereños de un determinado curso de agua transfronterizo son Parte en los tratados multilaterales que afectan al mismo.

CUARTA: No existe un cuerpo único de normas de carácter internacional que regule los diferentes usos y aprovechamientos de los recursos hídricos transfronterizos.

La aparición de nuevos usos del agua distintos de la navegación, como la pesca, el abastecimiento de poblaciones, su utilización en la agricultura y la ganadería, la producción de energía hidroeléctrica y demás usos industriales, y su utilización para fines recreativos y sociales, a los que cabe añadir otros de carácter medioambiental, ha llevado a la transformación del Derecho Fluvial Internacional, centrado en la regulación de los cursos de agua como vía de navegación y de delimitación transfronteriza, en el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales. Este tiene por objeto la gestión del agua en el contexto de la cuenca hidrográfica internacional, lo que significa la regulación, sobre la base de la cooperación, de los usos diferentes de la navegación con la finalidad de evitar y, en su caso, resolver las posibles controversias que pudieran producirse entre los Estados ribereños.

La *Convención de Nueva York de 1997* ha codificado los principios generales aplicables a los cursos de agua internacionales de la utilización y participación equitativas y razonables, la obligación de no causar daños sensibles, la obligación general de cooperar

y el intercambio regular de datos e información, y la relación igualitaria entre los usos salvo acuerdo o costumbre en contrario. Ello los convierte en exigibles en las relaciones interestatales sobre otros usos distintos de la navegación dimanantes de los cursos de agua transfronterizos, con independencia de que figuren expresamente o no en el correspondiente tratado.

La única Convención general de aplicación universal existente es la *Convención de Nueva York de 1997*, dándose la particularidad de que no ha sido ratificada por ningún Estado latinoamericano. Ello supone que los diferentes usos y aprovechamientos de los recursos hídricos transfronterizos deben regularse necesariamente de forma multilateral o bilateral por los Estados que forman parte de un mismo sistema hídrico basándose en el principio de la cooperación internacional. La diversificación normativa de los diferentes usos de los recursos hídricos constituye la principal característica del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales.

En el caso de las aguas subterráneas transfronterizas, es palmaria la necesidad de evolución del Derecho internacional que conduzca a su adecuada regulación, mediatizada por el mayor conocimiento técnico existente sobre los acuíferos y por las propias especificidades de estos al ser más vulnerables que las aguas de superficie, en especial, en lo referente a la calidad de sus aguas, cuya degradación por contaminación es más difícil de revertir que en el caso de los cursos de agua de la superficie.

En América Latina, la práctica de concluir acuerdos específicos sobre recursos hídricos muestra una considerable tradición, ello es evidente, aunque, igualmente, constituye una particularización regional del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales muy acentuada que lo distingue del europeo.

QUINTA: *La especificación progresiva del acceso al agua potable como un derecho humano.*

Los instrumentos internacionales de derechos humanos no han reconocido de forma explícita el acceso al agua como un derecho fundamental del individuo de alcance universal, aunque se considera que el mismo, implícitamente, está contenido en otros como el derecho a una vivienda adecuada, al disfrute del más alto nivel posible de salud, o al derecho a la educación; es decir, el derecho al agua es un derecho que forma parte

del derecho a un nivel de vida adecuado. Únicamente en determinados tratados internacionales que protegen de manera específica los derechos humanos de ciertos colectivos especialmente vulnerables se contempla el derecho humano al agua de manera concreta.

No obstante, de la interpretación efectuada en 2002 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de su *Observación General N.º 15 “El derecho al agua” sobre los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, a lo que cabe añadir la *Resolución 64/292 “El derecho humano al agua y el saneamiento”* de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la *Resolución 15/9 “Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”* del Consejo de Derechos Humanos, se puede colegir que nos encontramos ante un marco instrumental dotado de valor normativo.

De ello se infiere que no existe un derecho fundamental al agua de carácter autónomo en el plano internacional general derivado del PIDESC y demás tratados. No obstante, ante el creciente número de Estados que están reconociendo en su normativa interna este derecho, se observa a nivel internacional la incipiente cristalización de una posible costumbre al respecto.

En América Latina, la consideración como derecho humano del acceso al agua se encuentra bastante consolidada en el ordenamiento interno de sus países. Así, en Bolivia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay, sus respectivas Constituciones reconocen de manera explícita el derecho al agua, mientras que en Colombia y la República Dominicana lo es de forma implícita. A su vez, en Cuba, Paraguay, Perú y Venezuela se reconoce en su legislación interna, aunque no en sus Constituciones, y en Costa Rica en la jurisprudencia. Por último, Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití y Panamá no reconocen el derecho al agua en su legislación interna.

La inclusión del derecho al agua en las Constituciones de varios países latinoamericanos ha llevado a que algunas de ellas prohíban de manera expresa la privatización del agua y de la gestión de los servicios relacionados con ella. Ello tiene consecuencias en las respectivas legislaciones internas, toda vez que impide que se efectúen concesiones administrativas sobre derechos de aguas y de su gestión por empresas privadas, en especial sobre los servicios de agua potable y saneamiento. Esta es

la principal razón para que ciertos países no incluyan el derecho humano al agua en sus respectivas Constituciones.

En el plano internacional será muy difícil que pueda adoptarse un tratado de carácter universal que reconozca el derecho al agua por sus posibles implicaciones en las relaciones interestatales. Si tal instrumento normativo existiera, en el caso de que un determinado país sufriera un acusado déficit hídrico que impidiera el acceso al agua a una parte considerable de su población, entonces sería una obligación de la comunidad internacional proporcionar los recursos hídricos necesarios e, incluso, dotar a ese país de la necesaria infraestructura hídrica, con el consiguiente coste económico que ello comporta. Cabe suscitar dudas sobre el interés de la comunidad internacional por asumir esta responsabilidad respecto de todos los seres humanos.

SEXTA: Los recursos hídricos, además de ser un recurso natural, en determinadas ocasiones tienen la consideración de mercancía o de servicio, con lo que se está produciendo un fenómeno de “mercantilización” del agua y consiguiente aplicación del Derecho Internacional Económico.

Desde comienzos de la década de 1990, la tendencia en las relaciones internacionales ha sido la toma en consideración del agua como un bien económico, donde la privatización de servicios relacionados con el agua y la liberalización del comercio han favorecido la creación de mercados para comercializar los recursos hídricos a través del comercio internacional, por lo que se está produciendo un fenómeno de “mercantilización” del agua.

Cuando el agua es considerada como recurso natural, se le aplica el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales; en cambio, si se contempla como mercancía o como servicio, se sitúa entonces en el ámbito del Derecho Internacional Económico, sometándose a las reglas del correspondiente Tratado de Libre Comercio, si existe, o bien en su defecto, o subsidiariamente, a las normas contenidas en el *Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles* (GATT) y el *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* (GATS), respectivamente.

Las normas del GATT aplicadas al agua contemplada como producto, es decir, el agua embotellada, refrescos, zumos, hielo y nieve, añaden seguridad jurídica a su

comercialización en el mercado internacional. En cambio, si las transferencias de agua a granel no realizadas a gran escala tuvieran la consideración de mercancías, una de las consecuencias más importantes sería la de que un Estado miembro de la OMC que adopte medidas para prohibir o restringir su propia exportación de agua con la finalidad de proteger los recursos hídricos propios, podría estar incumpliendo las obligaciones emanadas del GATT, lo que supone una importante limitación de la capacidad de los Estados para proteger sus ecosistemas y gestionar a largo plazo sus recursos hídricos.

En lo que respecta al agua como servicio, el GATS no impone la privatización de ningún servicio, manteniendo la libertad de decisión de los Estados Miembros de la OMC sobre el modelo de servicio a adoptar. Hasta la fecha, ningún Miembro ha aceptado compromisos del GATS sobre el abastecimiento de agua, toda vez que el mismo ha sido tradicionalmente concebido como un servicio público competencia del Estado.

A partir de las experiencias negativas de privatización que se han producido, la legislación de varios países, en especial en América Latina, ha prohibido la privatización del agua y de la gestión de los servicios relacionados con ella, recogiendo el principio según el cual la propiedad de los recursos hídricos corresponde a la Nación. Tal es el caso de las Constituciones de Uruguay, Ecuador y Bolivia, en las que se estipulan las aguas como bienes de dominio público nacional y se prohíbe de manera expresa la privatización del agua y, en especial, de la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento.

Entre los diferentes tipos de tratados existentes, los tratados bilaterales de inversión son, probablemente, los que pueden generar una mayor cantidad de vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales, toda vez que están diseñados con el único propósito de proteger las inversiones y a los inversores extranjeros. Estos tratados consideran el agua como una simple materia prima o como un servicio, por lo que, normalmente, cuando surgen conflictos de inversión relacionados con el agua, no tienen en cuenta ninguna consideración referida a los derechos humanos. No obstante, en las controversias más recientes sustanciadas ante el CIADI, los tribunales arbitrales comienzan a tomar en consideración la protección de los derechos humanos.

A ello cabe añadir la aprobación en 2011 de los *Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos*, que incluyen el deber de los Estados de proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su

jurisdicción por terceros, incluidas las empresas; y la consiguiente responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos.

Así, en los TBI más recientes suele incluirse un artículo que estipule que ninguna disposición del tratado podrá interpretarse en el sentido de impedir que una Parte adopte o mantenga las medidas necesarias para proteger la vida o la salud humana o la protección medioambiental, así como la conservación de los recursos naturales, y aquellas que se consideren necesarias para garantizar el cumplimiento de las leyes y demás normas que no sean incompatibles con las disposiciones de dicho tratado.

II. EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO DE AGUAS EN EL ÁMBITO ESPECÍFICO DE AMÉRICA LATINA

SÉPTIMA: *América Latina debe redoblar los esfuerzos para conseguir el acceso total al agua potable y el saneamiento.*

Los niveles de cobertura de acceso al agua potable y al saneamiento alcanzados en la región latinoamericana pueden considerarse como razonables, con la excepción del tratamiento de las aguas residuales, una asignatura pendiente que influye directamente en el importante grado de contaminación de las aguas latinoamericanas y, por tanto, en la salud de las personas y el equilibrio de los ecosistemas hídricos. No obstante, se precisa realizar un mayor esfuerzo para atender las necesidades de abastecimiento de agua y de saneamiento, en especial de las poblaciones más desfavorecidas como es el caso de los habitantes de las zonas rurales, de la población indígena y de los barrios marginales de las ciudades.

El carácter urbano de la población latinoamericana (80 %) y la existencia de grandes áreas metropolitanas hacen que, en general, las infraestructuras y los correspondientes servicios urbanos de abastecimiento de agua y saneamiento presenten grandes carencias derivadas de los importantes volúmenes de agua a movilizar y posteriormente potabilizar, así como del elevado coste de la extensión y mantenimiento de las redes de abastecimiento y saneamiento, a lo que cabe añadir los problemas existentes de financiación de estos servicios que garanticen un uso eficiente de los mismos.

La gestión integrada de los recursos hídricos, unida a una mayor inversión financiera destinada a la infraestructura hídrica, contribuirá a alcanzar el reto de conseguir en el año 2030 el acceso de toda la población latinoamericana al agua potable y el saneamiento, acorde con lo establecido en el *Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 6*.

OCTAVA: *La mayoría de los países de la región latinoamericana se caracterizan por una elevada debilidad institucional, que se proyecta sobre la gestión de los recursos hídricos.*

Los estudios sobre la percepción de la sociedad acerca de las instituciones públicas latinoamericanas concluyen que estas mantienen una baja credibilidad sobre su funcionamiento, eficacia y eficiencia motivada, fundamentalmente, por la incapacidad demostrada por las instituciones para satisfacer las necesidades de la población respecto a demandas sociales por servicios de utilidad pública, entre los que se encuentran los de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

En muchas ocasiones, dichas debilidades son la consecuencia de prácticas de gestión obsoletas e ineficientes; del excesivo intervencionismo político entendido como la participación de actores políticos en las decisiones de gestión, operativas, financieras o económicas de la Administración con fines oportunistas o electorales a corto plazo; de la falta de recursos financieros y humanos; y de un defectuoso diseño institucional como, entre otras, la carencia de responsabilidades y poderes claros, confusiones en los roles de los actores, y la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos. La implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos contribuirá a fortalecer la institucionalidad de los países latinoamericanos.

NOVENA: *La adopción de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) se generaliza en el espacio latinoamericano.*

A comienzos de la década de 1990, la comunidad internacional, preocupada por la crisis global de los recursos hídricos, acordó que era necesario reformular la tradicional relación entre el agua y la sociedad basada en la gestión de la oferta para instrumentalizar una nueva cultura del agua que contemplara un enfoque integral de todos los elementos interrelacionados y que actúe sobre la demanda para gestionar los recursos hídricos en un

contexto de desarrollo sostenible. Ha sido esta necesidad la que ha impulsado la adopción a nivel mundial de la GIRH como el modelo a utilizar en el futuro.

Sin embargo, como dato significativo respecto a la adopción de la GIRH por la comunidad internacional, es de resaltar la utilización de instrumentos de carácter exclusivamente político donde los Estados se comprometen con dicha modalidad de gestión. Estos documentos suponen un cierto componente de homogeneización, ello resulta evidente, pero sin un soporte normativo basado en el establecimiento de obligaciones la GIRH no tendrá asegurada su éxito, en especial en los países menos desarrollados. No obstante, su ritmo de implementación es diferente de un país a otro, toda vez que no existe un modelo único común, por lo que dicha gestión debe adecuarse en cada uno de ellos a sus específicas particularidades.

América Latina se caracteriza por la adopción generalizada de la GIRH, en especial a partir de 2007, cuando se produce el mayor número de adaptaciones legislativas a la GIRH, excepto en Haití y Paraguay. Asimismo, las políticas hídricas se significan por su elevado grado de heterogeneidad, donde el ritmo de su puesta en práctica es distinto de un país a otro, dándose el caso de países que todavía se encuentran en la fase de definición y desarrollo de políticas y estrategias sobre los recursos hídricos que van a requerir varios años de planeamiento e impulso de capacidades, y de otros más avanzados, adentrados en la fase de su implementación.

DÉCIMA: Los países latinoamericanos están procediendo a reformar su legislación hídrica para adecuarla a la GIRH.

Desde comienzos del siglo XXI se ha iniciado un ciclo de reformas impulsadas por factores tan diversos como la explosión demográfica y el progresivo incremento de la urbanización, el calentamiento global, el uso intensivo y el agotamiento de algunas fuentes de recursos hídricos y la creciente contaminación, el progreso y los conflictos derivados de los usos del agua, que suponen una realidad muy diversa y compleja en lo que respecta a la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos. Desde esta perspectiva se han promulgado nuevas Leyes de Aguas, como las correspondientes a Nicaragua, Paraguay y Venezuela en el 2007, Honduras, Perú y Uruguay (2009), Ecuador (2014) y Cuba (2017).

Estas últimas Leyes de Aguas son instrumentos normativos reguladores tanto de la utilización como de la protección de dicho recurso natural. En ellas se tratan las cuestiones relativas a la propiedad pública o privada de las aguas superficiales y subterráneas, así como los elementos naturales y artificiales que conforman el dominio público. Igualmente, reglamentan las zonas configuradas al servicio de la utilización o protección del bien; los derechos sobre las mismas en un espacio territorial determinado, generalmente la cuenca hidrográfica; la institución y determinación de las competencias de los organismos administrativos responsables de la gestión de los recursos hídricos; y la participación en dicha gestión de los usuarios y, en ocasiones, de los ciudadanos, creando las correspondientes Organizaciones de usuarios dotadas de potestades públicas sobre dicha gestión. Asimismo, regulan igualmente el régimen económico-financiero de los diferentes usos del agua y delimitan las normas relativas a la protección medioambiental de los recursos hídricos.

El fenómeno reciente, aunque parcial, de adopción de la GIRH en las nuevas Leyes de Aguas y, por ende, en las políticas hídricas aprobadas, supone el inicio de nuevos procesos y reformas institucionales que pretenden concentrar la administración de los recursos hídricos en una única entidad, con funciones y responsabilidades claramente establecidas y con poderes y recursos acordes a sus responsabilidades, todo ello con la finalidad de conseguir un enfoque de la gestión hídrica de carácter integral, multisectorial, descentralizado, democrático y participativo, adoptando la cuenca como unidad de gestión.

No obstante, la aplicación de estas nuevas normas suele ser en algunos países más retórica que real, dependiendo de la voluntad política de los Gobiernos y, en especial, de una adecuada financiación que permita alcanzar los objetivos propuestos. A ello cabe añadir la necesidad sobrevenida de modificar la legislación y las políticas hídricas para adaptarlas a la consecución de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* aprobados en 2015 por la comunidad internacional.

UNDÉCIMA: *América Latina se caracteriza por la dispersión normativa, toda vez que en la mayoría de los países de la región no existe una única Ley que regule el agua de forma integral, sino normas que regulan aspectos sectoriales de la misma.*

Así, resulta normal que sectores como el abastecimiento de agua potable y saneamiento, el riego, etc., sean regulados por leyes específicas, además de la dispersión normativa existente en varios textos legales relacionados no solo con los recursos hídricos, sino también con el ordenamiento del uso y gestión de las tierras, la gestión de cuencas, los planes de desarrollo, etc.

De forma general, se puede decir que el nivel de la legislación de aguas latinoamericana es muy diversa y asimétrica, oscilando entre aquellos países cuya legislación se encuentra actualizada, como es el caso de Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, a los que cuentan con una legislación que puede calificarse de obsoleta, como Bolivia, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, o bien carecen de la misma, como Colombia, Guatemala y Haití.

Dicha asimetría legislativa provoca una mayor lentitud de los procesos de cooperación cuando se presentan problemas regionales comunes, tal y como sucede en las cuencas transfronterizas, donde son muchas las ocasiones en las que se esgrime la soberanía como argumento para rechazar o ralentizar la toma de decisiones. Asimismo, se echa en falta en estas últimas Leyes de Aguas una mayor atención a la definición de medidas relacionadas con la adaptación y mitigación de los efectos adversos atribuidos al cambio climático.

DUODÉCIMA: *La gobernanza del agua en América Latina se caracteriza por su escasa efectividad.*

Los principales desafíos genéricos a los que se enfrenta dicha gobernanza y las respectivas respuestas para superarlos son los siguientes:

i) Implementar el derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento

Más de la mitad de los países latinoamericanos han incorporado en sus marcos jurídicos un reconocimiento explícito a este derecho, o bien lo contemplan a nivel de política hídrica, como en el caso de Guatemala, siendo Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Haití y Panamá los únicos países que no cuentan con ningún tipo de norma jurídica o política que reconozca el derecho humano de acceso al agua potable y el saneamiento.

La superación de este desafío requiere la ejecución prioritaria de dos acciones específicas: en primer lugar, el reconocimiento formal de este derecho humano por los países que todavía no lo han efectuado; y, en segundo lugar, su efectiva materialización. Resulta necesario, por tanto, que los marcos tanto de carácter jurídico como de políticas que se instauren establezcan mecanismos que posibiliten la realización de los distintos componentes que integran este derecho humano. Una vez instaurados dichos mecanismos, deben implantarse marcos de políticas y estrategias, traducidos en planes y programas, que permitan materializar los distintos componentes de este derecho y adaptarlos a la realidad del espacio latinoamericano.

ii) Lograr el acceso universal a servicios de agua y saneamiento de calidad

Al no alcanzarse en su integridad los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para remediarlo, se aprobó en 2015 la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, donde el *Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 6* impone el logro para el año 2030 del acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos, y a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos. Dicha Agenda, asimismo, indica los medios necesarios para implementar los Objetivos y sus Metas.

El desafío pasa por modernizar los sistemas de prestación de servicios hídricos, adoptando soluciones integrales de gestión que comprendan acciones coordinadas y simultáneas que ofrezcan una atención integral en la dotación de viviendas y servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, e incorporar los grupos de población marginales a zonas dotadas de viviendas dignas que cuenten precisamente con servicios básicos de electricidad, agua potable y saneamiento. Asimismo, deben establecerse tarifas realistas

en combinación con la concesión de subsidios a los más desfavorecidos, así como diseñar políticas de recuperación de costes que no deben sustituir, de ninguna manera, a las inversiones estatales relacionadas con el mantenimiento y extensión de la red de infraestructura, en especial la relativa a las redes de saneamiento y al tratamiento de aguas residuales.

La provisión de los servicios de agua potable y saneamiento se encuentra íntimamente unida al desarrollo de los países, por lo que las políticas que se definan, la toma de decisiones y las inversiones que se efectúen en los diversos niveles no solo corresponden a la institucionalidad relacionada con los recursos hídricos y los servicios de agua potable y saneamiento, sino que debe traducirse en un compromiso al más alto nivel político, incluyendo los ministerios afectados (Economía, Desarrollo/Planificación, Vivienda, Salud), así como al poder legislativo, a los Gobiernos locales e infraestatales, y a una participación efectiva de los sectores productivos y de la sociedad civil en su conjunto.

iii) Alcanzar una eficaz y eficiente gestión integrada de los recursos hídricos

A pesar de los importantes avances conseguidos en los últimos años, todavía subsisten problemas de gobernanza que impiden alcanzar una gestión integrada eficaz y eficiente, tanto a nivel nacional como de cuenca.

El desafío consiste en lograr marcos legales y arreglos institucionales del agua que conciten la confianza de los agentes sociales y favorezcan la financiación del sector del agua. Los criterios para establecer estos arreglos institucionales deben ir orientados a desarrollar un marco normativo y una estructura institucional que genere la credibilidad en las instituciones y posibilite decisiones consensuadas y transparentes. La institucionalidad debe fortalecerse a través de la participación activa de las entidades del sector y la vinculación de otros sectores que coadyuven en la planificación de la oferta y la demanda de los recursos hídricos. Las reformas institucionales que se acometan deben tener en consideración la sostenibilidad financiera, medioambiental y social en la gestión de los recursos hídricos. De manera concreta, la gestión integrada de las aguas urbanas debe ser considerada como un elemento específico diferenciado dentro de la GIRH.

iv) Controlar la sobreexplotación de los acuíferos

La sobreexplotación de los acuíferos debida a un excesivo número de permisos de extracción concedidos y a la existencia de una gran cantidad de pozos ilegales que proliferan por la falta de vigilancia e incumplimiento de la legislación se ve agravada por las políticas de subsidios a las tarifas eléctricas en el sector agrícola, que propician el despilfarro del agua y el consiguiente agotamiento de los acuíferos.

Este desafío puede ser resuelto en buena parte estableciendo un registro de permisos de explotación controlado periódicamente y erradicando los pozos ilegales, a la vez que se incentivan las técnicas de riego intensivo, con el consiguiente ahorro de agua, en detrimento de los subsidios al empleo de la electricidad para la extracción de agua en el sector agrícola.

v) Adaptarse a las transformaciones del clima que se producen

El calentamiento global es una evidencia para una parte importante de la comunidad científica, que tiene un efecto perceptible en el ciclo hidrológico a través del cambio en los patrones de precipitación. El cambio climático aparece en nuestros días como una amenaza a la que se le atribuye un impacto importante sobre los recursos hídricos materializado en una mayor variabilidad espacial y temporal de los eventos hidrometeorológicos.

El cambio climático ya se visibiliza en algunas regiones de América Latina con una sustancial disminución de los aportes hídricos a los embalses, provocando una disminución de la generación hidroeléctrica y la reducción de la disponibilidad hídrica para el abastecimiento doméstico, para el riego y la industria, y afectando a la calidad del agua.

El desafío de adaptarse al cambio climático requiere, por tanto, la búsqueda de una mejor gestión del agua a través de la inclusión de los recursos hídricos en las políticas nacionales e infraestatales de adaptación y mitigación del cambio climático, y evaluando localmente la necesidad de adaptar la infraestructura hídrica a la realidad del cambio climático sobre la base de los sistemas de información disponibles en relación con la disponibilidad de recursos hídricos en cantidad, calidad y oportunidad, sus usos y usuarios.

vi) Asegurar el uso sostenible del agua para la agricultura

En la región latinoamericana la agricultura de regadío presenta, en general, bajos niveles de eficiencia debido a la utilización masiva del riego superficial por inundación, a lo que se une la obsolescencia de la infraestructura de conducción y distribución de agua cuyo desafío pasa por su modernización.

Durante los próximos 25 a 30 años se producirá un aumento de la demanda de cereales a nivel mundial de entre el 70 y el 100 %, lo que afectará de manera importante a la región latinoamericana que, para satisfacer la misma, tendrá que afrontar retos importantes en los sectores de los recursos hídricos y la agricultura. El desafío al que se enfrenta la agricultura en la región es el de asegurarse el uso sostenible del agua, lo que lleva aparejado la definición de políticas agrícolas realistas; el incremento de la productividad del agua en la agricultura, en especial mediante la innovación; la introducción de mejoras en la eficiencia de las plantas para utilizar el agua; la ampliación y modernización de la infraestructura hídrica; la paulatina transformación del riego superficial en otras modalidades más eficientes; y el incremento en la utilización para la agricultura de las aguas residuales sometidas a tratamiento, o bien de las no residuales de baja calidad.

vii) Promover el equilibrio entre el agua y la energía

El crecimiento económico de los países latinoamericanos ha provocado una mayor demanda de energía eléctrica que requiere un espectacular incremento de la capacidad energética o, en su defecto, se producirán graves crisis de abastecimiento de electricidad, siendo igualmente uno de los desafíos garantizar el acceso de toda la población a la energía eléctrica.

En las últimas décadas, muchos países de la región han desarrollado acciones de eficiencia energética para combatir la crisis energética, por lo que, para reducir la dependencia de fuentes de energía no renovables a la par que garantizar el abastecimiento, han recurrido a fuentes alternativas eficientes de energía renovables, en especial la energía hidroeléctrica. Dados los inmensos recursos hídricos que posee América Latina, está claro que la energía hidroeléctrica es un sector estratégico en la mayoría de los países, aunque

ocasiona un gran impacto en la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos de la región, muchos de ellos transfronterizos.

Los desafíos en este campo son muy variados, y van desde el desarrollo de políticas que promuevan la interdependencia entre agua y energía hasta la ampliación de las investigaciones sobre los impactos causados a los recursos hídricos, pasando por las mejoras que deben introducirse para conseguir un mayor grado de eficiencia tanto en el uso del agua como energética que satisfaga una demanda creciente, reduzca la necesidad de desarrollar una infraestructura intensiva en capital, y proporcione beneficios medioambientales.

viii) Incrementar la cooperación en la gestión de las aguas transfronterizas

En el espacio latinoamericano, la gestión de los principales cursos de agua transfronterizos se realiza a través de tratados mayoritariamente bilaterales, siendo el grado de institucionalización y el nivel de cooperación muy variable, en función de los beneficios que se espera obtener, toda vez que los Gobiernos son reacios a ceder parte de su soberanía delegando atribuciones en un órgano internacional que no esté plenamente subordinado a ellos.

Así, a las Comisiones Mixtas, Comisiones Administradoras y demás entidades transfronterizas que se instituyen para materializar la cooperación sobre cursos de agua transfronterizos se les suelen otorgar únicamente competencias sobre temas estrictamente técnicos, como la puesta en marcha del proyecto y la comunicación a efectos informativos de datos relativos, entre otros, al volumen de agua, calidad de la misma, tráfico fluvial, etc., por lo que carecen de poder de decisión sobre asuntos relevantes para lo que constituye en sí mismo el objeto de la cooperación.

La propia naturaleza de las aguas transfronterizas obliga a la cooperación internacional, toda vez que su aprovechamiento se traduce en la interdependencia que genera en los ámbitos geográfico, económico, social y medioambiental y, por ello, exige acciones conjuntas y coordinadas a distintos niveles; sin embargo, a pesar de la voluntad de cooperación entre los países ribereños latinoamericanos en la gestión conjunta de las aguas transfronterizas compartidas, los resultados no han sido todo lo satisfactorios que cabría esperar.

El desafío consiste en conseguir una eficaz cooperación internacional basada en la coordinación real y efectiva de las políticas nacionales de los Estados ribereños apoyada en una financiación planificada que garantice la continuidad de los proyectos hídricos transfronterizos y asegure la ordenación, desarrollo, utilización y protección medioambiental de los cursos de agua transfronterizos.

ix) Disminuir la conflictividad creciente por el agua en el interior de los países

Existe una gran abundancia de recursos hídricos en la región, aunque, igualmente, hay cuencas concretas sometidas a escasez y estrés hídrico, y cuyos acuíferos se encuentran afectados por la contaminación. Ello provoca tensiones y conflictos entre usos y usuarios que suelen manifestarse en torno a las asignaciones de agua concedidas a determinados sectores, al control de la contaminación, a la planificación y ejecución de grandes proyectos hidráulicos, a la protección contra inundaciones y a la estimación de los caudales ecológicos.

La creación de capacidades de gobernanza sobre el agua basadas en su gestión íntegra e integral permiten regular y ordenar todas las intervenciones que se efectúen con la finalidad de prevenir y, en su defecto, minimizar o resolver los conflictos que pudieran surgir.

Resulta todo un desafío arbitrar medidas, en ocasiones muy diversas, que permitan disminuir la probable conflictividad que genera la competencia entre los diversos usos y usuarios. En unos casos, los conflictos podrán prevenirse y, en otros casos, se buscarán soluciones a los mismos arbitrando acciones que intenten compatibilizar la oferta y la demanda de agua, o bien, en función de la clase de conflicto, mediante compensaciones económicas y/o sociales por los perjuicios ocasionados, o a través de acciones informativas que justifiquen las medidas adoptadas para la satisfacción del interés general.

III. EN RELACIÓN CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS COMPONENTES NORMATIVOS EXISTENTES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO

DECIMOTERCERA: *Los recursos hídricos transfronterizos constituyen un catalizador de la cooperación.*

Entre los años 1948 y 2008 se han producido un total de 756 enfrentamientos conflictivos entre países relacionados con el agua frente a los 1.704 casos en los que primó la cooperación. Resulta evidente, por tanto, que evitar los conflictos suele ser una motivación política más que suficiente para acometer el inicio de la cooperación en materia de recursos hídricos transfronterizos, toda vez que los Estados ribereños son conscientes de su deber de salvaguardar intereses comunes superiores, como es el caso del abastecimiento de agua.

No obstante, a pesar de la proliferación de acuerdos sobre la gestión de cursos de agua transfronterizos, dos tercios de las 286 cuencas transfronterizas existentes carecen de un marco jurídico para la gestión de los recursos hídricos basada en la cooperación. En el caso concreto de América Latina, en Centroamérica no se ha concluido ningún acuerdo de cooperación sobre recursos hídricos transfronterizos, mientras que en América del Sur, de las 38 cuencas transfronterizas existentes, las del Amazonas, lago Titicaca, laguna Merín y de la Plata son las únicas que cuentan con un tratado internacional regulador.

DECIMOCUARTA: *Se ha producido un número relativamente escaso de conflictos violentos por el agua y ninguna “guerra” por el agua, aunque existe la probabilidad de futuros conflictos relacionados con el agua.*

Los recursos hídricos transfronterizos han generado disputas entre los Estados ribereños en todos los tiempos, en especial cuando disminuye el grado de seguridad hídrica de un país, ello es evidente, aunque por sí solos existen ínfimas posibilidades de que, en el futuro, sean el principal elemento desencadenante de ninguna “guerra” por el agua dado el carácter de elemento vital que tiene el agua para la propia supervivencia y desarrollo del ser humano, lo que la convierte en un elemento disuasorio para entablar un conflicto armado por su sola causa. Sin embargo, ello no impide el inicio de un conflicto

armado cuando un Estado considere que la disminución drástica del flujo hídrico transfronterizo ocasionado intencionadamente por un Estado ribereño aguas arriba amenace tan gravemente su seguridad hídrica que no sea posible la satisfacción de esta necesidad biológica por una parte importante de la población.

Los conflictos por el agua suelen ser causados, en la mayoría de los casos, por las siguientes circunstancias:

- 1) Los eventos de una mayor conflictividad están relacionados con la cantidad de agua y las infraestructuras (construcción de presas, canalización y transporte de agua) cuando dichos aspectos concurren de manera conjunta, a los que les siguen en un menor grado los relacionados con la calidad del agua, la generación de energía hidroeléctrica y la gestión conjunta de los recursos hídricos transfronterizos. Es de significar que en los últimos años han aumentado los conflictos originados por la disminución de la calidad del agua.
- 2) No existe ninguna evidencia que permita afirmar que los conflictos por el agua tengan más probabilidades de manifestarse en tiempos de escasez de agua que en situaciones de abundancia, desmontando así la creencia de que la escasez de recursos hídricos constituye un factor de conflicto violento, toda vez que son precisamente los cambios drásticos en la disponibilidad de agua los que causan un mayor impacto como factores de conflicto.
- 3) Un cambio físico drástico, como la división y consiguiente internacionalización de una cuenca hidrográfica a consecuencia de la escisión o desmembramiento de un país o federación de países, suele llevar aparejado un importante riesgo de conflicto.
- 4) La existencia de la institucionalidad internacional acordada bajo la forma de tratados sobre recursos hídricos transfronterizos, de Organizaciones de Cuenca fluviales transfronterizas y/o Comisiones fluviales internacionales, reduce de manera significativa el riesgo de conflictos al poseer dichas instituciones una elevada resiliencia, incluso entre Estados ribereños hostiles, o bien cuando existen disputas por otros asuntos. Cuando se da dicha institucionalidad se está

contribuyendo de una manera efectiva a la creación de un marco general de cooperación en la cuenca transfronteriza, alejando así el riesgo de conflictos.

Estas lecciones aprendidas se pueden sintetizar en dos conclusiones generales: *i)* los cambios físicos y los institucionales pueden provocar por sí mismos conflictos por el agua, en particular cuando se producen en condiciones extremas; y *ii)* si los cambios que se producen en una cuenca hidrográfica sobrepasan la capacidad institucional para absorberlos, aumenta la posibilidad de que se produzca un conflicto y se incrementa su intensidad.

DECIMOQUINTA: *En los países latinoamericanos existe una prolongada tradición de cooperación en lo que se refiere a la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos.*

En relación con los componentes normativos internacionales de cooperación en materia de recursos hídricos en el espacio latinoamericano es de significar, en primer lugar, la extensa experiencia existente en dicho ámbito, como así lo atestigua el centenar de tratados internacionales que regulan la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos en América Latina.

Por otra parte, la regulación de las aguas compartidas en la región ha manifestado su evolución, aunque de manera incompleta, hacia la gestión integrada de los recursos hídricos en el ámbito de la cuenca hidrográfica transfronteriza, aunque, dada la extensión de algunas de ellas y sus particulares circunstancias físicas, en ocasiones se ha optado por concluir acuerdos de gestión integrada sobre una determinada subcuenca o curso de agua. Dicha gestión integrada comprende los diversos usos del agua y, en las últimas décadas, aspectos de protección y preservación de los cursos de agua, así como de desarrollo e integración regional. No obstante, por razones de efectividad, la navegación sigue siendo objeto de tratados específicos sobre el curso de agua transfronterizo, y no sobre la correspondiente cuenca hidrográfica.

Otra consideración que llama la atención la constituye el hecho de que ningún tratado contempla la gestión conjunta de las aguas superficiales y subterráneas. El único tratado existente sobre aguas subterráneas es el *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*,

pendiente de que se establezca la Comisión integrada por los cuatro Estados Partes que debe coordinar la cooperación entre ellos, conforme dispone su artículo 15.

Asimismo, resulta relativamente frecuente en los tratados latinoamericanos que contemplen la constitución de organismos específicos permanentes de gestión a quienes se les encomienda el desarrollo de las acciones de promoción, coordinación y seguimiento estipuladas en el respectivo tratado. Dadas las particulares características de los cursos de agua y cuencas hidrográficas transfronterizas y de sus Estados ribereños, así como de sus específicas necesidades y del contenido del concreto tratado, no existe un patrón común en lo que respecta a la composición y cometidos de dichos organismos de gestión.

Igualmente, las disputas acaecidas en las últimas décadas, sustanciadas ante el Tribunal Internacional de Justicia, están relacionadas con la protección y preservación de los cursos de agua transfronterizos, lo que indica la fragilidad de las normas contenidas en el correspondiente tratado, consideradas insuficientes para prevenir y resolver las controversias que se puedan suscitar en este ámbito.

A su vez, es de significar la existencia de un particularismo convencional en la región, toda vez que ningún país latinoamericano ha ratificado el único instrumento normativo de carácter universal existente en el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales: la *Convención de Nueva York de 1997*. Asimismo, tampoco existe un instrumento de carácter regional, aunque queda la posibilidad de la adhesión de los países latinoamericanos al *Convenio del Agua de la UNECE*, sin que hasta finales de 2017 lo haya efectuado ninguno de ellos.

IV. EN RELACIÓN CON LOS DISTINTOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN QUE ACTUALMENTE SE DESARROLLAN EN AMÉRICA LATINA Y DEL TRATAMIENTO QUE ESTOS OTORGAN A LOS RECURSOS HÍDRICOS

DECIMOSEXTA: Los procesos de integración de América Latina contemplan la gestión de los recursos hídricos.

Se da en la actualidad una etapa de proliferación masiva de esquemas de integración que, a su vez, se caracterizan por la falta de delimitación del alcance, significado y contenidos de los procesos de integración existentes. A lo anterior cabe

añadir un entorno de fragmentación en las políticas y en los objetivos traducido en la coexistencia de múltiples espacios reducidos y superpuestos de relaciones de cooperación e integración.

En el espacio latinoamericano convergen junto a los tres procesos de integración existentes determinados por la CAN, el MERCOSUR y el SICA, bloques de libre comercio y procesos de cooperación que conforman el regionalismo latinoamericano. La gestión de los recursos hídricos recibe la atención de los tres procesos de integración y de un único proceso de cooperación que se corresponde con la UNASUR, siendo tratados de manera directa como tales recursos, al igual que de forma indirecta como integrantes de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Del tratamiento que los distintos esquemas de integración regional latinoamericana dispensan a los recursos hídricos cabe extraer las siguientes conclusiones:

- a) Al no haberse constituido órganos supranacionales en los diferentes procesos de integración por tratarse de Organizaciones de carácter intergubernamental a las que no se han cedido atribuciones derivadas de las competencias soberanas por los Estados Partes y donde toda la normativa suele adoptarse normalmente por consenso, no existe un Derecho comunitario específico. Ello implica que, generalmente, los actos normativos emanados de sus órganos serán obligatorios para los Estados miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo con sus respectivos procedimientos internos.
- b) Solo existe un único tratado multilateral sobre recursos hídricos transfronterizos suscrito en el seno de una organización de integración regional, que se corresponde con el *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*, concluido en el marco del MERCOSUR. Igualmente, el único tratado multilateral acordado en la región que contempla de manera indirecta los recursos hídricos es el *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente de MERCOSUR*.
- c) Los recursos hídricos son contemplados por los tres esquemas de integración regional, es decir, la CAN, el MERCOSUR y el SICA. En el caso del

MERCOSUR a través de normas de carácter jurídico, siendo en la CAN tanto jurídicas como políticas, y exclusivamente políticas en el seno del SICA.

- d) Los proyectos de integración física relacionados con los recursos hídricos en los sectores de la navegación (puertos e hidrovías) y la construcción o mejora de centrales hidroeléctricas solo son ejecutados por un esquema de integración regional, en este caso de cooperación, como lo es la UNASUR.

V. CONCLUSIÓN GENERAL FINAL

América Latina es una región privilegiada en lo que respecta a la disponibilidad de recursos hídricos, muchos de ellos de carácter transfronterizo, en un contexto de incremento de su demanda como consecuencia del crecimiento demográfico, la expansión de la agricultura y la ganadería y el desarrollo industrial, a lo que cabe añadir los efectos negativos de su creciente contaminación, así como los atribuidos al cambio climático.

La mayoría de las cuencas transfronterizas latinoamericanas carecen de un tratado de cooperación específico sobre recursos hídricos. La utilización eficiente, razonable y responsable de los cursos de agua transfronterizos por parte de los Estados ribereños requiere la adopción de los necesarios instrumentos jurídicos que los regulen y protejan, en la inteligencia de que el agua actúa como catalizador de la cooperación, pues siempre serán superiores los beneficios a obtener con la misma que se traduce en la garantía de disponibilidad de una mínima calidad y de la cantidad suficiente de agua para todos los usos y usuarios. Sin embargo, existen importantes recelos de los Estados ribereños para profundizar en dicha cooperación alegando su no disposición a ceder la más mínima parcela de soberanía en lo que respecta a la gestión de los cursos de agua transfronterizos, en especial los acuíferos.

Los países latinoamericanos poseen una amplia experiencia de cooperación en este ámbito. No obstante, se obtendrían unos resultados más efectivos si la gobernanza del agua fuera más efectiva a nivel nacional y los componentes normativos de cooperación e integración de los recursos hídricos contemplaran su gestión integrada tomando como referencia la cuenca hidrográfica o, según las particularidades de algunas de ellas, de una parte significativa de la misma.

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros y obras colectivas

ABLINE, G.: *Sur un nouveau principe général de droit international: l'uti possidetis*, Thèse de doctorat, Université d'Angers, 2006. Disponible en Internet: <<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00339755>> (última consulta: 14/05/2016).

ABREU Y BERTODANO, J. A. DE: *Colección de los tratados de paz de España. Reinado de Felipe IV, Parte V*, Antonio Marin, Juan de Zuñiga y la Viuda de Peralta, Madrid, 1750.

- *Colección de Tratados de Paz. Reinado de Felipe IV, Parte VII (1659-1665)*, Antonio Marin y Juan de Zuñiga, Madrid, 1751.

ALONSO, J. A. (Dir.): *Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Cyan Proyectos Editoriales, Madrid, 2017.

ARIZAGA BOLUMBURU, B., et al. (Eds.): *Mundos medievales: espacios, sociedades y poder. Homenaje al Profesor José de Cortázar y Ruiz de Aguirre*, Tomo I, Publican Ediciones, Universidad de Cantabria, Santander, 2012.

ASSIS OLIVEIRA, A. I.: *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*, Lumen Juris, Río de Janeiro, 2005.

BALLESTERO, M.; ARROYO, V. y MEJÍA, A.: *Universalización de servicios de Agua Potable y saneamiento*, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), 2015. Disponible en Internet: <<http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/788/CAF%20Univer%20salizacion%20Agua%20Potable%20America%20del%20Sur.pdf>> (última consulta: 21/05/2017).

BARBERIS, J. A.: *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1979.

BATES, B. C.; KUNDZEWICK, Z. W.; WU, S. y PALUTIKOF, J. P. (Eds.): *El Cambio Climático y el Agua. Documento Técnico VI del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Secretaría del IPCC, Ginebra, 2008.

BEEKMAN, G.: *Agua y seguridad alimentaria*, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), 2015. Disponible en Internet: <<http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/784/CAF%20Agua%20y%20seguridad%20alimentaria%20America%20del%20Sur.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (última consulta: 22/05/2017).

BERNHARDT, R. (Dir.): *Encyclopaedia of Public International Law*, Vol. 10, Amsterdam, 1987.

BIRNIE, P. and BOYLE, A. E.: *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

BUNDSCHUH, J.; PÉREZ CARRERA, A. y LITTER, M. I. (Eds.): *Distribución del arsénico en las regiones Ibérica e Iberoamericana*, CYTED, Argentina, 2008. Disponible en Internet: <https://www.researchgate.net/profile/Marta_Litter/publication/258702251_Distribucion_del_arsenico_en_las_regiones_Iberica_e_Iberoamericana/links/00b4952b1fbb7dc223000000.pdf> (última consulta: 20/02/2017).

CALOW, R.; LUDI, E. and TUCKER, J. (Eds.): *Achieving Water Security. Lessons from Research in Water Supply, Sanitation and Hygiene in Ethiopia*, Practical Action Publishing, Rugby (UK), 2013.

CALVO, C.: *Colección completa de los Tratados de todos los Estados de la América Latina, desde 1493 hasta nuestros días, Tomo Primero*, Librería de A. Durand, París, 1862.

CAPONERA, D. A.: *Principles of Water Law and Administration: National and International*, Balkema, Rotterdam, 1992.

CASTAN TOBEÑAS, J.: *Los sistemas jurídicos contemporáneos del mundo occidental*, 2ª edición, Ed. Reus, Madrid, 1957.

CHONCHOL, J.: *Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1996.

CROZIER, M. M.; HUNTINGTON, S. P. and WATANUKI, J.: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975.

DAHM, G.: *Völkerrecht*, Stuttgart, 1958, Vol. 1. Citado por BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *Derecho de la Integración*, Vol. VII, N.º 16, 1974.

DE VATTEL, M.: *Le Droit des gens; ou, Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains, Tome I*, Londres, 1758. Texto disponible en Internet: <http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/1051/0586-01_Bk.pdf> (última consulta: 10/06/2016).

DEL CANTILLO, A.: *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la casa de Borbón. Desde el año de 1700 hasta el día*. Imprenta de Alegría y Charlain, Madrid, 1843.

DÍAZ BARRADO, C.: *América en busca de la integración rasgos y principios desde la óptica del Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

DÍAZ GALÁN, E.: *La conformación jurídica de las Organizaciones Internacionales. De las Conferencias Internacionales a las Uniones Administrativas*, Thomson Reuters, Madrid, 2018.

DÍEZ DE VELASCO, M.: *Manual de Derecho Internacional Público*, 18ª edición, Tecnos, Madrid, 2013.

D'ORS PÉREZ-PEIX, A.: *Derecho Privado Romano*, 10ª edición revisada, EUNSA, Pamplona, 2004.

EMBED IRUJO, A.: *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid, 2007.

ESGUEVA GÓMEZ, A.: *Las Fronteras de Nicaragua y Costa Rica en los documentos históricos*, IHNCA-UCA, Managua, 2007.

FERRADAS, P.: *La memoria es también porvenir. Historia mundial de los desastres*, Soluciones prácticas, Lima, 2015.

FERREIRA BORGES DE CASTRO, J.: *Collecção dos tratados, convenções, contratos e actos publicos celebrados entre a coroa de Portugal e as mais potencias desde 1640 até ao presente*, Vol. 1, á Nacional, Lisboa, 1856. Disponible en Internet: <<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp35112104564903;view=1up;seq=7>> (última consulta: 12/08/2016).

FREIHERR VON DER HEYDTE, F. A.: *Völkerrecht*, Vol. 1, Köln, 1958. Citado por BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *Derecho de la Integración*, Vol. VII, N.º 16, 1974.

GUHL, E.: *Hacia una Gestión Integrada del Agua en la Región Andina*, CAN, Secretaría General, 2008.

GLEICK, P.; WOLFF, G.; CHALECKI, E. and REYES, R.: *The New Economy of Water: Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, Oakland, California, 2002.

GOLDBERG, E.: *Water Management: Performance and Challenges in OECD Countries*, OECD, Paris, 1998.

GROTIUS, H.: *On the Law of War and Peace, translated from the original Latin De Iure Belli ac Pacis by CAMPBELL, A.C.*, Batoche Books, Kitchener, 2001. Disponible en Internet: <<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/grotius/Law2.pdf>> (última consulta: 14/08/2016).

HANTKE-DOMAS, L.: *Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina*. CEPAL, *Serie Documentos de Proyectos*, LC/W.446, Santiago de Chile, 2011.

HEFFTER, A. W.: *Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart auf den bisherigen Grundlagen*, 6ª ed., Berlín, 1873. Citado por BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *Derecho de la Integración*, Vol. VII, N.º 16, 1974.

HENCKAERTS, J. M. y DOSWALD-BECK, L.: *El derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas*, Traducción de SERRANO GARCÍA, M., Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

HOEKSTRA, A. Y. *et al*: *The Water Footprint Assessment Manual*, Earthscan, London, 2011.

HOWARD G. y BARTRAM J.: *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, OMS, 2003.

HUERTA OCHOA, C.: *Conflictos normativos*, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, D. F., 2007.

JAYEWARDENE, H. W.: *The Regime of Island in International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1990.

JUSTE RUIZ, J.: *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Mc Graw-Hill, Madrid, 1999.

JUSTE RUIZ, J., CASTILLO DAUDI, M. y BOU FRANCH, V.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*. 2ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

KELSEN, H.: *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la problemática científica del Derecho*, 2.ª edición, Losada, Buenos Aires, 1986.

KLARE, M. T.: *Guerras por los recursos: El futuro escenario del conflicto global*, Ediciones Urano, Barcelona, 2003.

LALINDE ABADÍA, J.: *Iniciación histórica al derecho español*, Ed. EUB, Barcelona, 1989.

LAURSEN, F. (Ed.): *The EU and Federalism Politics and Policies Compared*, Dalhousie University, Canadá, 2010.

LINCK, A. y WEEMAELS, N.: *Hacia una agenda Sudamericana del agua*. Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS. Quito, 2010. Disponible en Internet: <<http://www.fes-ecuador.org>> (última consulta: 18/05/2017).

LÓPEZ MARTÍNEZ, M. (Dir.): *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, Vol. I, Instituto de la Paz y los Conflictos, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2004.

MARIN, PH.: *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries*, The World Bank, Washington, 2009.

MARIÑO FAGES, J.: *La Supranacionalidad en los procesos de integración*, Mave Editor, Buenos Aires, 1999.

MARTENS, G. F. DE: *Recueil des principaux Traités d'Alliance, de Paix, de Trêve, de Neutralité, de commerce, de limites, conclus par les Puissances de l'Europe depuis 1761 jusqu'à présent, Tome VI*, Jean Cretien Dieterich, Gottingue, 1800. Texto disponible en Internet: <https://books.google.es/books?id=JdQxAAAAIAAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false> (última consulta: 12/08/2016).

- *Recueil des principaux Traités d'Alliance, de Paix, de Tréve, de Neutralité, de commerce, de limites, conclus par les Puissances de l'Europe depuis 1761 jusqu'à présent, Tome VIII*, Librairie de Dieterich, Gottingue, 1835. Disponible en Internet: <<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=ucm.5324894623;view=1up;seq=263;size=75>> (última consulta: 14/08/2016).

McCAFFREY, S.: *The Law of International Watercourses: non-navigational uses, second edition*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

MERRYMAN, J. H.: *La Tradición Jurídica Romano-Canónica*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

MITRE GUERRA, E. J.: *El derecho al agua: naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacional*, Iustel, Madrid, 2012.

MORA ALISEDA, J. (Dir.): *Gestión de Recursos Hídricos en España y Portugal*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

MORA PORTUGUEZ, J., y DUBOIS CISNEROS, V.: *Implementación del derecho humano al agua en América Latina*, CAF (Banco Interamericano de Desarrollo), 2015.

MOVILLA PATEIRO, L.: *El derecho internacional del agua: los acuíferos transfronterizos*, Bosch editor, Vallirana (Barcelona), 2014.

NINO, C. S.: *Introducción al análisis del Derecho*, Ariel, Barcelona, 2001.

OTS CAPDEQUI, J. M.: *El régimen de la tierra en la América española durante el periodo colonial*, Ed. Montalvo, Ciudad Trujillo, 1946.

PARRY, C. (Ed.): *The Consolidated Treaty Series*, Vol. 80, Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York, 1969.

PÉREZ-PRENDES, J. M.: *Historia del Derecho español*, Tomo II, Universidad Complutense, Madrid, 1999.

PINTO, M., TORCHIA, N. y MARTIN, L.: *El Derecho Humano al Agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, 2ª edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

PITMAN, G. K.: *Bridging Troubled Waters. Assessing the World Bank Water Resources Strategy*, WORLD BANK OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT, Washington D. C., 2002. Disponible en Internet: <https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/bridging_troubled_water.pdf> (última consulta: 25/04/2017).

POCHAT, V.: *Una agenda del Agua para América del Sur: desafíos, visión y estrategias*, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), 2015. Disponible en Internet: <https://www.caf.com/media/2630020/Agenda_Agua_America_Sur-CAF.pdf> (última consulta: 22/05/2017).

RAZ, J.: *El concepto de sistema jurídico: Una introducción a la teoría de sistema jurídico*, Traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

REUTER, P.: *Instituciones Internacionales*, Editorial Bosch, Barcelona, 1959.

RIEU-CLARKE, A.; MOYNIHAN, R. and MAGSIG, B-O.: *UN. Watercourses Convention. Users's Guide*, Centre for Water Law, Policy and Science, University of Dundee, Great Britain, 2012.

ROJAS ORTUSTE, F.: *Gobernabilidad y Gobernanza. De la teoría a la práctica. Aplicación a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*, Editorial Aneas, Cuauhtémoc (México), 2010.

SADOFF, C.; GREIBER, T.; SMITH, M. y BERGKAMP, G. (Eds.): *Compartir. Gestionando el agua entre fronteras*, IUCN, Gland, Suiza, 2008.

SALMÓN, E.: *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Pontificia Universidad Católica del Perú-CICR, Lima, 2004.

SÁNCHEZ, V. M. (Dir.): *Derecho internacional público*, 2ª ed., Huygens Editorial, Barcelona, 2010.

SANDS, P.; PEEL, J.; FABRA, A. and MACKENZIE, R.: *Principles of international environmental law: Third edition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

SAVIGNY, F. K.: *System des heutigen römischen Rechts*. Traducción de Mesía y Poley, Madrid, Góngora y Compañía, 1878; reimpresión: Comares, Granada, 2005.

SEGURA RIVEIRO, F.: *Derecho de Aguas*, 2ª edición, LexisNexis, Santiago de Chile, 2006.

SERENO ROSADO, A.: *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los Convenios Hispano-Lusos sobre aguas internacionales*, Fundación Lex Nova, Valladolid, 2011.

SIRVENT, C.: *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 9ª edición aumentada, Editorial Porrúa, México D. F., 2006.

SWINARSKI, C.: *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, CICR-IIDH, San José-Costa Rica, 1984.

TAMAMES GÓMEZ, R. y AURÍN LOPERA, R.: *Gobernanza y gestión del agua: modelos público y privado*, Profit editorial, Barcelona, 2015.

TECLAFF, L. A.: *The River Basin in History and Law*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1967.

TERRAZAS, R.: *Hidrovías para el desarrollo y la integración suramericana*, CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), 2016.

TRIEPEL, H.: *Nouveau Recueil Général des Traités, Continuation du Grand Recueil de G. Fr. de MARTENS*, Troisième Série, Tome XI, 2^e. ed, Librairie Theodor Weicher, Leipzig, 1922. Disponible en Internet: <<https://archive.org/stream/recueilgendetroit11mart#page/606/mode/2up>> (última consulta: 26/08/2016).

VANDEVELDE, K. J.: *Bilateral Investment Treaties: History, policy and interpretation*, Oxford University Press, New York, 2010.

VERGARA BLANCO, A.: *Derecho De Aguas. Tomo I*, Editorial jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1998.

WATERBURY, J.: *Hydropolitics of the Nile Valley*, Syracuse University Press, Syracuse, 1979.

WEBER, M.: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, traducción de MEDINA ECHEVARRÍA, J. et al., segunda reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2002.

WILLIAMSON, J. (Ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington D. C., 1990.

ZACKLIN, R. and CAFLISH, L. (Eds.): *The legal regime of international rivers and lakes*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1981.

ZÁRATE, J. H., MARTÍNEZ GARCÍA, P. O. y RÍOS RUIZ, A.: *Sistemas jurídicos contemporáneos*, McGraw-Hill, México D. F., 1997.

2. Contribuciones en obras colectivas y artículos en publicaciones periódicas

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C.: “Fuentes de interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos internos: el caso de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, N.º 4, 2001.

ACCIOLI, H.: “Le Brésil et la doctrine de l’uti possidetis”, *Revue de droit international*, Vol. IX, 1935, pp. 36-45.

AGARWAL, A. et al.: “Manejo integrado de recursos hídricos”, GWP, *TAC. BACKGROUND PAPERS*, N.º 4, Estocolmo, 2000.

AGUILAR ROJAS, G. e IZA, A. (Eds.): “Gobernanza del agua en Mesoamérica: Dimensión Ambiental”, UICN, *Serie de Política y Derecho Ambiental N° 63*, Gland (Suiza), 2009.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F.: “Democracia, gobernabilidad y gobernanza”, Instituto Nacional Electoral de México, *Colección Conferencias Magistrales. Temas de la Democracia*, N.º 25, Ciudad de México, 2016.

ANDRASSY, J.: “Les relations internationales de voisinage”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye*, Vol. 79, 1952.

BAKKER, K.: “Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux: tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement”, *Espaces et sociétés*, N.º 139, 2009.

BARBERIS, J. A.: “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *Derecho de la Integración*, Vol. VII, N.º 16, 1974.

- “Un precedente poco conocido sobre la aplicación del *uti possidetis* a un río limítrofe que cambia de curso”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, N.º, 10, 1994.

- “La reglas del *uti possidetis* en las controversias limítrofes entre Estados hispanoamericanos”, *Liber Amicorum. Colección de estudios jurídicos en homenaje al Prof. D. José Pérez Montero*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1998.

- “La concepción brasileña del *uti possidetis*”, en NASCIMENTO E SILVA, G. E. DO: *Dimensao internacional do direito. Estudos em homenagem a Geraldo Eulalio do Nascimento e Silva*, Editora LTR, Sao Paulo, 2000, pp. 33-48.

BARONA, E.; RAMANKUTTY, N.; HYMAN, G. and COOMES, O. T.: “The role of pasture and soybean in deforestation of the Brazilian Amazon”, *IOP Science*, N.º 5, 2010.

BLÁZQUEZ NAVARRO, I.: “La regulación del comercio internacional de los recursos naturales: reflexiones a la luz de la teoría de los bienes públicos globales”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2010.

BLUEMEL, E.: “The implications of formulating a human right to water”, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 31, 2004.

BOBBIO, N.: “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”, en BOBBIO, N.; PONTARA, G. y VECA, S.: *La crisis de la democracia*, Editorial Ariel, Barcelona, 1985.

BOEGLIN-NAUMOVIC, N.: “La denominada trocha fronteriza en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua: breve análisis desde la perspectiva internacional”, *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, Vol. XI, N.º 2, México, 2013.

BOTHE, M.: “Boundaries”, en BERNHARDT, R. (Dir.): *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 10, Amsterdam, 1987, p. 17.

BOUTRUCHE, T.: “El estatuto del agua en el derecho internacional humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 840, 2000.

BRAVO LIRA, B.: “El Derecho indiano y sus raíces europeas: Derecho común y propio de Castilla”, *Anuario de historia del derecho español*, N.º 58, 1988.

BROWN WEISS, E.: “Water Transfers and International Trade Law”, in BROWN WEISS, E.; BOISSON DE CHAZOURNES, L. and BERNASCONI-OSTERWALDER, N. (Eds.): *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

BURCHI, S. and MECHLEM, K.: “Groundwater in international law. Compilation of treaties and other legal instruments”, FAO: *Legislative Study 86*, Roma, 2005.

BUSTILLOS DURÁN, S.: “El agua en la frontera México-Estados Unidos”, *Araucaria, Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, N.º 11, 2004.

BUTTS, K. H.: “The Strategic Importance of Water”, *Parameters, US Army War College Quarterly*, Vol. 27 (1), 1997.

BOUVIER, A.: “La protección del medio ambiente en período de conflicto armado”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 108, 1991.

CAFLISH, L.: “Règles générales du droit des cours d’eau internationaux”, *ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE, Recueil des Cours*, Vol. 219 (VII), 1989.

CALDENTEY DEL POZO, P. y SANTOS CARRILLO, F.: “Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración”, *II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo. Perspectivas Alternativas del Desarrollo*, Universidad de Huelva, 2014. Texto disponible en Internet: <http://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_9_regiona.pdf> (última consulta: 08/03/2018).

CARR, J. A. *et al.*: “Recent History and Geography of Virtual Water Trade”, *PLoS ONE* 8(2), 2013. Disponible en Internet: <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0055825>> (última consulta: 16/02/2017).

CASANOVAS y LA ROSA, O., “La vuelta a la teoría”, en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Coord.): *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: Estudios en Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993.

CASTAÑEDA, V. M.: “La tributación en América Latina desde la crisis de la deuda y el papel del legislativo en Colombia”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, (28), 2013.

CASTILLO, O. y VERA, R.: “Agua potable y saneamiento en la nueva ruralidad de América Latina”, CAF, *Serie Agua para el Desarrollo*, Bogotá, 2016.

CASTILLO DAUDÍ, M.: “La aportación de los tribunales internacionales al Derecho de los cursos de agua internacionales”, en BOU FRANCH, V. (Coord.): *Nuevas controversias internacionales y nuevos mecanismos de solución: teoría y práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

CASTRO, J.: “Más allá del evento del Todo Americano: escenarios futuros de la oferta de agua en el medio urbano del Valle de Mexicali”, en SÁNCHEZ MUNGUÍA, V. (Coord.): *El Revestimiento del canal Todo Americano ¿Competencia o cooperación por el agua en la frontera México-Estados Unidos?*, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, Tijuana, 2004.

CERVELL HORTAL, M. J.: “El TIJ y los ríos internacionales, un desencuentro que no debería ser definitivo”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C. *et al.* (Coords.): *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2009.

CLAROS ALEGRÍA, P.: “El sistema arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)”, *Spain arbitration review: revista del Club Español del Arbitraje*, N.º 1, 2008.

CORTEZ LARA, A. A.: “Enfoques encontrados en la gestión de recursos hidráulicos compartidos. El revestimiento del Canal Todo Americano y el Valle de Mexicali: ¿equilibrio estático de mercado o equilibrio de Nash?”, en SÁNCHEZ MUNGUÍA, V. (Coord.): *El revestimiento del canal todo americano. ¿Competencia o cooperación por el agua en la frontera México Estados Unidos?*, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, Tijuana, 2004.

CORTI VARELA, J.: “El principio de precaución en la jurisprudencia internacional”, *REDI*, Vol. 69/1, 2017, pp. 219-243.

COSSI, M.: “Water services and the GATS – Selected Legal Issues”, en BROWN WEISS, E.; BOISSON DE CHAZOURNES, L. and BERNASCONI-OSTERWALDER, N. (Eds.): *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

COYLE, J. J.: “The Treaty of Friendship, Commerce and Navigation in the Modern Era”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 51: 302, 2013.

DAROCA OLLER, S.: “La guerra del agua: protesta y acción social en Cochabamba”, PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), *Cuadernos de Trabajo*, 2002.

DE STEFANO, L.; EDWARDS, P.; DE SILVA, L. and WOLF, A. T.: “Tracking cooperation and conflict in international basins: historic and recent trends”, *Water Policy*, Vol. 12, 2010.

DE STEFANO, L. *et al.*: “Assessment of transboundary river basins for potential hydro-political tensions”, *Global Environmental Change*, Vol. 45, 2017.

DEL CASTILLO LABORDE, L.: “Los Foros del Agua: De Mar del Plata a Estambul 1977-2009”, Consejo Argentino para Las Relaciones Internacionales (CARI), *Documentos de Trabajo*, N.º 86, 2ª reimpresión corregida, Buenos Aires, 2009.

DÍAZ BARRADO, C. M.: “Balance y perspectivas de los derechos humanos en América”, *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, N.º 18, 2013.

- “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 32, 2016, pp. 9-48.

DÍAZ BARRADO, C. M. y MORÁN BLANCO, M. S.: “América Latina: un entorno de incógnitas y certidumbres”, INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE): *Panorama Estratégico 2017*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2017.

DILLEHAY, T.: “Sociedades, sectores y sitios formativos en los valles de Zaña y Jequetepeque, costa Norte del Perú”, *Boletín de Arqueología Pontificia Universidad Católica del Perú*, N.º 12, 2008.

DIPLA, H.: “Le tracé de la frontière sur les lacs internationaux”, dans ZACKLIN, R. and CAFLISH, L. (Eds.): *The legal regime of international rivers and lakes*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1981.

DONOSO, G.; JOURAVLEV, A.; PEÑA, H. y ZEGARRA, E.: “Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 80, Santiago de Chile, 2004.

DOUROJEANNI, A. y JOURAVLEV, A.: “Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe”, CEPAL. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 51*, Santiago de Chile, 2002.

DRNAS DE CLÉMENT, Z.: “El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del Derecho Internacional”, *Revista de Derecho Ambiental*, N.º 6, LexisNexis, Buenos Aires, 2006.

DURÁN LAGUNA, P.: “Derechos humanos y Naciones Unidas. El caso del derecho a un adecuado nivel de vida”, en VV.AA.: *Teoría de la justicia y derechos fundamentales. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Vol. III, Dykinson, S. L., 2008.

ECKSTEIN, G.: “A Hydrogeological Perspective of the Status of Ground Water Resources Under the UN Watercourse Convention”, *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 30 (3), 2005, pp. 525-564.

ECKSTEIN, G. and ECKSTEIN, Y.: "A Hydrogeological Approach to Transboundary Ground Water Resources and International Law", *American University International Law Review*, Vol. 19 (2), 2003, pp. 210-221.

- Transboundary Aquifers: Conceptual Models for Development of International Law”, *Ground Water*, Vol. 43 (5), 2005, pp. 679-690.

ELLICKSON, R. C. and THORLAND, C. D.: “Ancient Land Law: Mesopotamia, Egypt, Israel”, *Faculty Scholarship Series*, Paper 410, 1995. Disponible en Internet: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/410>. (última consulta: 26/04/2016).

EMBED, A. y MARTÍN, L.: “La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 173, Santiago de Chile, 2015.

ESCOBAR, J.: “La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 50, Santiago de Chile, 2002.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “La protección internacional de los derechos humanos”, en: DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª edición, Tecnos, Madrid, 2013.

ESTACIO FERRO, J.: “Régimen jurídico de los cursos de agua transfronterizos de la península Ibérica”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, N.º 32, Universidad de Extremadura, 2016.

- “El río San Juan: dos siglos de conflictos entre Costa Rica y Nicaragua”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 12, 2018.

FERNÁNDEZ LIESA, C. R.: “Sobre la unidad del Derecho internacional”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (Coord.): *El derecho internacional en los albores del siglo XXI: homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Trotta, Madrid, 2002.

FRANCO, G.: “Las leyes de Hammurabi”, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Puerto Rico, Vol. VI, N.º 3, 1962.

FRENCH, D.: “Sustainable development”, in FITZMAURICE, M.; ONG, D. M. and MERKOURIS, P. (Eds.): *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgar Publishing Cheltenham, 2010.

FRIGERIO, G. y GÓMEZ KORT, M.: “Asociaciones Público-Privadas en el Sector de Agua y Saneamiento en América Latina”, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), División de Agua y Saneamiento, *Nota Técnica N.º IDB-TN-1337*, p. 7, 2018. Disponible en Internet: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/8728>> (última consulta: 15/07/2018).

GARCÍA, M.: “Mirando a través del canal. Reflexiones sobre imágenes y políticas sobre el agua en estados Unidos de América”, en SÁNCHEZ MUNGUÍA, V. (Coord.): *El revestimiento del canal todo americano. ¿Competencia o cooperación por el agua en la frontera México Estados Unidos?*, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, Tijuana, 2004.

GIL CREMADES, J. J.: “La motivación de las decisiones jurídicas”, en RODRÍGUEZ GARCÍA, F. E. (Coord.): *Estudios en honor del Doctor Luis Recaséns Siches*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 1980.

GLEDITSCH, N. P. and BROCHMANN, M.: “Shared river – a reconsideration”, *Political Geography*, Vol. 31, 2012.

GLEICK, P. H.: “Water resources”, in SCHNEIDER, S. H. (Ed.): *Encyclopedia of Climate and Weather*, Vol. 2, Oxford University Press, New York, 1996.

GLEICK, P. H. and HEBERGER, M.: “Water and Conflict. Events, Trends, and Analysis (2011-2012)”, in GLEICK, P. H.: *The World’s Water Volume 8: The Biennial Report on Freshwaters Resources*, Island Press Paperback, 2014.

GLEICK, P. H.; YOLLES, P. and HATAMI, H.: “Water, War & Peace in the Middle East”, *Environment*, Vol. 36, No. 3, 1994.

GREY, D. and SADOFF, C.: “Sink or Swim? Water security for growth and development”, *Water Policy*, Vol. 9, No. 6, 2007.

HAFTENDORN, H.: “Water and International Conflict”, *Third World Quarterly*, Vol. 21 (1), 2000.

HANTKE, M. y WEISMER, R.: “Marcos normativos e institucionales de regulación de cuencas transfronterizas en Chile”, en ORELLANA HALKYER, R. (Coord.): *Conflictos y Acuerdos Sobre Aguas Transfronterizas. Marcos Jurídicos y Prácticas Regulatorias Internacionales*, Plural Editores, La Paz, 2013.

HASSAN, F.: “Water history for our times”, UNESCO-IHP. *Essays on water history*, Vol. 2, Paris, 2011.

HEATH, R. C.: “Basic ground-water hydrology”, United States Geological Survey *Water-Supply Paper 2220*, 1983.

HERRERA, J. *et al.*: “Fluctuaciones en la calidad y nivel freático del agua subterránea en las proximidades al Canal Todo Americano, porción mexicana”, en SÁNCHEZ MUNGUÍA, V. (Coord.): *El revestimiento del canal todo americano. ¿Competencia o cooperación por el agua en la frontera México Estados Unidos?*, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, Tijuana, 2004.

HOMER-DIXON, T. F.: “The Myth of Global Water Wars”, *Toronto Globe and Mail*, November 9, 1995. Disponible en Internet: <<https://homerdixon.com/the-myth-of-global-water-wars/>> (última consulta: 08/01/2018).

INSIGNARES CERA, S.: “La UNASUR: ¿integración regional o cooperación política?”, *Revista de Derecho de la Universidad del Norte (Colombia)*, N.º 40, 2013.

JOURAVLEV, A.: “Los municipios y la gestión de los recursos hídricos”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 66, Santiago de Chile, 2003.

JUSTE RUIZ, J. y BOU FRANCH, V.: “El caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay: Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril 2010”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 21, 2011.

KARELYS ABARCA, C.: “Economía agraria en América Latina: del ecologismo prehispánico a la modernidad globalizadora”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XII, 2006.

KAUL, I.: “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas”, en OCAMPO, J. A. (Ed.): *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2015.

KOHEN, M.: “L'uti possidetis revisité: L'arrêt du 11 septembre 1992 dans l'affaire El Salvador / Honduras”, *Revue générale de droit international public*, Tome 97, N.º 4, 1993, pp. 939-973.

KRAKER, A. M. J.: “Flooding in river mouths: human caused or natural events? Five centuries of flooding events in the SW Netherlands, 1500–2000”, *Hydrology and Earth System Sciences*, Vol. 19, 2015 flooding events in the SW Netherlands, 1500–2000”, *Hydrology and Earth System Sciences*, Vol. 19, 2015, pp. 2673-2684.

LEE, T. R. y JOURAVLEV, A. S.: “Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua”, CEPAL, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N.º 6, 1998.

LÓPEZ RAMÓN, E.: “Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N.º 95, 1997.

MALAMUD, C.: “Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas”, REAL INSTITUTO ELCANO, *Documento de Trabajo DT 15/2015*, 2015.

MANN, H.: “International Economic Law: Water for Money’s Sake?”, *I Seminario Latino-Americano de Políticas Públicas em Recursos Hídricos*, Brasilia, 22 september 2004. Texto disponible en Internet: <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/investment_water_economic_law.pdf> (última consulta: 02/02/2017).

MARIÑO MENÉNDEZ, F. M.: “La protección internacional del medio ambiente (I): Régimen general”, en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª edición, Tecnos, Madrid, 2013.

MARTÍN, L. y JUSTO, J. B.: “Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 171, Santiago de Chile, 2015.

MARTIN-NAGLE, R.: “Bulk Waters Transfers”, *World Water Congress, 28 May 2015*. Disponible en Internet: <http://www.iwra.org/congress/resource/1645_Eckstein_PS154001_Kilsyth_Thurs.pdf> (última consulta: 04/02/2017).

MEJÍA, A.: “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina. Agua y Saneamiento” CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), *Serie La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina (IDeAL)*, Bogotá, 2012.

MEJÍA, A.; CASTILLO, O. y VERA, R.: “Agua potable y saneamiento en la nueva ruralidad de América Latina”, CAF, *Serie Agua para el Desarrollo*, Bogotá, 2016.

MEJÍA BETANCOURT, A. y PARDÓN, M.: “Equidad e inclusión social en América Latina: acceso universal al agua y el saneamiento”, CAF, *Serie Reflexiones sobre políticas sociales y ambientales*, N.º 2, 2013.

MEZA BÓRQUEZ, G.: “Chile/Bolivia: ¿Es el río Silala un factor de tensión secundario?”, *REVISMAR, Monografías y Ensayos*, N.º 2, 2014.

MICKLIN, P.: “The Aral Sea Disaster”, *The Annual Review of Earth and Planetary Sciences*, No 35, 2007.

MORA ALISEDA, J. y MORA ALISEDA C.: “Gestión internacional de los recursos hídricos y las infraestructuras para minimizar efectos perjudiciales”, en MORA ALISEDA, J. (Dir.): *Gestión de Recursos Hídricos en España y Portugal*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 595-612.

MUNK RAVNBORG, H. (Ed.): “Water and Conflict. Conflict Prevention and Mitigation in Water Resources Management”, DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES (DIIS): *Report 2004:2*, 2004.

NEGRE, M. I.: “La presa de Tres Gargantas: una obra monumental”, *Observatorio de la Economía y la Sociedad de China*, N.º 2, marzo 2007.

OSWALD SPRING, U.: “Seguridad del agua, conflictos e hidrodiplomacia”, en OSWALD SPRING, U. (Coord.): *Retos de la investigación del agua en México*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México), Cuernavaca, 2011.

PARADA PUIG, G.: “El agua virtual: conceptos e implicaciones”, *ORINOQUIA*, Vol. 16, N.º 1, Meta (Colombia), 2012.

PARDO SEGOVIA, F.: “Algunas aproximaciones al tema de la navegación fluvial internacional”, *Revista Agenda Internacional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Vol. 5, N.º 11, 1998.

PEÑA, H.: “Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe”. CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N.º 178*, Santiago de Chile, 2016.

PEÑA RAMOS, J. A. y BARBEITO CUADRI, A. J.: “El agua dulce en la agenda de seguridad internacional de comienzos del siglo XX”, INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE), *Documento de Opinión*, N.º 67, 2013.

PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “Observaciones sobre la metodología jurídico-internacional: método, evolución social y law-making en Derecho internacional público”, en *Liber Amicorum en homenaje al Prof. Dr. Luis Tapia Salinas*, Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, Madrid, 1989

PETERSON, E. R.; ISDELL, N.; FRIST, W. H. and POSNER, R. A.: “Declaration on U.S. Policy and the Global Challenge of Water”, *Center for Strategic and International Studies*, 2009.

PINTO, M.; MARTÍN, L. y SALINAS ALCEGA, S.: “El Derecho Internacional de Aguas en América Latina y el Caribe. Desarrollo actual y perspectivas”, en PINTO, M. y MARTÍN, L. (Dirs.): *Agua, Ambiente y Energía. Aportes jurídicos para su vinculación*, Lajouane, Buenos Aires, 2017.

PONTE IGLESIAS, M. T.: “El asunto de la construcción de las plantas de celulosa en las proximidades del río Uruguay a la luz de la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 2010”, en REY TRISTÁN, E. y CALVO GONZÁLEZ, P.: *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional*, Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto, Santiago de Compostela, 2010.

PRIETO, M. G.: “El “nuevo” Canal de Panamá: presente y futuro”, REAL INSTITUTO ELCANO, *ARI N.º 121/2009*.

PUEYO LOSA, J.: “Las Competencias del Estado (I): Competencias Territoriales”, en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Manual de Derecho Internacional Público*, 18ª edición, Tecnos, Madrid, 2013

QUEROL, M.: “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”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N.º 64, Santiago de Chile, noviembre de 2003.

RAUCH, E.: “Texte de discussion sur le Droit de la Guerre Maritime”, *Revista de Derecho Penal Militar y Derecho de la Guerra*, Tomo XXVI, 1987.

RÓDENAS CAÑADA, M. A.: “El agua en Iberoamérica”, *Ingeniería y Territorio N.º 91: Las Naciones Unidas y el Agua*, 2010.

RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J.: “La aportación del Asunto *Gabcíkovo-Nagymaros* al Derecho Internacional del medio ambiente”, *Anuario de Derecho Internacional*, XIV, 1998.

RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M.: “El acuífero guaraní: una regulación fundada sobre el principio de soberanía estatal”, en MORA ALISEDA, J. (Dir.): *Gestión de recursos hídricos en España e Iberoamérica*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

ROGERS, P. y HALL, A. W.: “Gobernabilidad Efectiva del Agua”, GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP), *TEC. BACKGROUND PAPERS*, N.º 7, Estocolmo, 2006.

ROJAS ARAVENA, F.: “La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico”, FACULTAD LATINOAMERICA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO): *III Informe del Secretario General de FLACSO*, San José, 2007, citado en ROJAS ARAVENA, F.; ALTMANN BORBÓN, J. y BEIRUTE BREALEY, T.: “Integración Política: Un nuevo camino hacia la Integración Latinoamericana”, en ALTMANN BORBÓN, J. (Ed.): *América Latina: Caminos de la Integración Regional*, FLACSO, San José, 2012.

ROSSEN, J. y DILLEHAY, T.: “La colonización y el asentamiento del Norte del Perú: Innovación, tecnología y adaptación en el valle del Zaña”, *Boletín de Arqueología Pontificia Universidad Católica del Perú*, N.º 3, 1999.

RUIZ FABRI, H.: “Règles coutumières générales et droit international fluvial”, *Annuaire français de Droit international*, Vol. 36, 1990.

SALADO OSUNA, A.: “Estudio sobre el Comentario General Número 24 del Comité de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Internacional*, XIV, 1998.

SALINAS ALCEGA, S.: “El derecho al agua como derecho humano. Contenido normativo y obligaciones de los Estados”, en EMBID IRUJO, A.: *El derecho al agua*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2006.

SALINAS ALCEGA, S.: “Derecho internacional de aguas”, en EMBID IRUJO, A. (Dir.): *Diccionario de Derecho de Aguas*, IUSTEL, Madrid, 2007.

SALMAN M. A. SALMAN “From Marrakech through the Hague to Kyoto: Has the Global Debate on Water Reached a Dead End?”, *Water International*, Vol. 28, No. 4, 2003.

- “International Water Disputes: A New Breed of Claims, Claimants, and Settlement Institutions”, *Water International*, Vol. 31 (1), 2006.

SANAHUJA, J. A.: “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso UNASUR”, en SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI H. (Coords.): *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires, 2012.

- “UNASUR: logros y dilemas”, en ORTIZ, M. S. (Compil.): *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los Nuevos Regionalismos*, FLACSO, San José, 2013.

- “Paz, Seguridad y Gobernanza: El ODS 16 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y DÍAZ BARRADO, C. (Dirs.): *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Colección Electrónica, N.º 9, 2018, pp. 27-54.

SANDLER, T.: “Bienes públicos y cooperación regional para el desarrollo: una nueva mirada”, *Revista Integración & Comercio*, N.º 36, 2013.

SAUSER-HALL, G.: “L’utilisation industrielle des fleuves internationaux”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 83, 1953.

SCHROETER, F.: “Le système de délimitation dans les fleuves internationaux”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 38, 1992.

- “La délimitation dans les lacs internationaux: essai d'une typologie”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 40, 1994.

SHAH, T.: “Aumentando la seguridad hídrica: la clave para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, GWP, *TEC. BACKGROUND PAPERS*, N° 22, Estocolmo, 2016.

SOJAMO, S; KEULERTZ, M; WARNER, J. and ALLAN, J. A.: “Virtual water hegemony: the role of agribusiness in global water governance”, *International water*, Vol.37, No. 2, p.177.

SOLANES, M. y JOURAVLEV, A.: “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N.º 101*, Santiago de Chile, 2005.

SOREL, J. M. et MEHDI, R.: “L’uti possidetis entre la consécration juridique et la pratique: Essai de réactualisation”, *Annuaire Français de Droit International*, XL, 1994.

STEWART, D. I.: “Water Conflict in Central Asia”, *Defence Studies*, 14 (1), 2014.

STUHLREHER, A.: “La regionalización como estrategia frente a la globalización: la concepción de política externa conjunta en los bloques de América Latina y el Caribe”, *Estudios Internacionales*, Vol. 37, N.º 145, Universidad de Chile, 2004.

SUAREZ, J. L.: “El *uti possidetis* y los límites americanos”, en *Diplomacia Universitaria Americana. Argentina en el Brasil. Ciclo de Conferencias*. Imprenta Escoffier, Caracciolo y Cia., Buenos Aires, 1918.

TANAKA, Y.: “Navigational Rights on the San Juan River: A Commentary on the *Costa Rica v. Nicaragua* Case”, *Hague Justice Journal*, Vol. 4, No. 3, 2009.

TIGNINO, M.: “Water, international peace, and security”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 879, 2010.

TIGNINO, M. et YARED, D.: “La commercialisation et la privatisation de l’eau dans le cadre de l’Organisation Mondiale du Commerce”, *Revue québécoise de droit international*, N.º 19 (2), 2006.

TRIMBLE, PH.: “International law, world order, and critical legal studies”, *Stanford Law Review*, Vol. 42, No. 3, 1990.

TROUWHORST, A.: “Prevention, Precaution, Logic and Law. The Relationship between the Precautionary Principle and the Preventative Principle in International Law and Associated Questions”, *Erasmus Law Review*, Vol. 2, 2009, pp. 105-127.

TUNKIN, G.: “Is General International Law Customary Law Only?”, *European Journal of International Law*, Vol. 4, 1993.

TURRINI, P.: “Water, from One State to Another: The Wavering Legal Status of Water and its Export in Bulk under International Trade Law”, *Trade, Law and Development*, Vol. 7, N.º 2, 2015

TYAGI, S.; GARG, N. and PAUDEL, R.: “Environmental Degradation: Causes and Consequences”, *European Researcher*, Vol. 81, N.º 8-2, 2014, pp. 1491-1498.

URIBE SANTOS, G.: “La realidad hídrica en la región latinoamericana y el Caribe”, *Revista Científica Monfragüe Desarrollo Resiliente*, Vol. I, N.º 2, 2013.

VERGARA BLANCO, A.: “Contribución a la historia del Derecho de Aguas III: Fuentes y principios del Derecho de Aguas indiano”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19, N.º 2, 1992.

VERGARA BLANCO, A.: “Configuración histórica y tendencias actuales del Derecho de Aguas en Hispanoamérica”, en: EMBID IRUJO, A. (Dir.): *El nuevo derecho de Aguas. Las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, Madrid, 1998.

- “Sistema y autonomía del Derecho de Aguas”, *Actas de Derecho de Aguas – legislación – Jurisprudencia*, N.º 1, Santiago de Chile, 2011.

- “Sistema y autonomía de las disciplinas jurídicas. Teoría y técnica de los núcleos dogmáticos”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 41 N.º 3, 2014.

VILLÁN DURÁN, C.: “Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional”, *Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Seminario Internacional sobre Derecho a la alimentación y Soberanía Alimentaria*, Córdoba, 2008.

VINOGRADOV, S.; WOUTERS, P. and JONES, P.: “Transforming Potential Conflict into Cooperation Potential: The Role of International Water Law”, UNESCO. IHP-VI, *Technical Documents in Hydrology, PCCP Series*, No. 2, 2001.

WITTFOGEL, K.: “The Hydraulic Civilizations”, in WOLF, A. T. (Ed.): *Conflict Prevention and Resolution in Water Systems*, Elgar Publishing, Cheltenham, 2002.

WOLF, A. T.: “Shared Waters: Conflict and Cooperation”, *Annual Review of Environment and Resources*, No. 32, 2007.

WOLF, A. T.; KRAMER, A.; CARIUS, A. y DABELKO, G. D.: “Gestionando conflictos por el agua y cooperación”, en RENNER, M.; FRENCH, H. y ASSADOURIAN, E. (Dirs.): *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial. Informe Anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*, Centro de Investigación para la Paz, Icaria, Barcelona, 2005.

WOLF, A. T.; YOFFE, S. B. and GIORDANO, M.: “International Waters: Indicators for Identifying Basins and Risk”, UNESCO-IHP, *Technical Documents in Hydrology, PCCP Series*, No. 20, 2003.

WOUTERS, P.: “Derecho Internacional: facilitando la cooperación transfronteriza del agua”, GWP, *TEC. BACKGROUND PAPERS*, N.º 17, 2013.

WOUTERS, P. y TARLOCK, A. D.: “The third wave of normativity in global water law. The duty to cooperate in the peaceful management of the world’s water resources: an emerging obligation erga omnes?”, *The Journal of Water Law*, Vol. 23, 2013.

YOFFE, S. B. and GIORDANO, M.: “International waters: identifying basis at risk”, *Water Policy*, Vol. 5, 2003.

ZAMMALI, A.: “Protección del agua en periodo de conflicto armado”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 131, 1995.

ZEITOUN, M. and WARNER, J.: “Hydro-hegemony – a framework for analysis of transboundary water conflicts”, *Water Policy*, 8, 2006.

3. Monografías de Organizaciones internacionales y organismos especializados

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Nigeria: Petróleo, Contaminación y Pobreza en el Delta del Níger*, 2009. Documento en línea: <<https://amnistiainternacional.org/publicaciones/81-nigeria-petroleo-contaminacion-y-pobreza-en-el-delta-del-niger.html>> (última consulta: 02/12/2017).

BANCO MUNDIAL. *La ordenación de los recursos hídricos. Documento de política del Banco Mundial*, Washington, D. C., 1994. Disponible en Internet: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/425941468344641545/pdf/123350PUB0SPANISH0Box68461B01PUBLIC1.pdf>> (última consulta: 24/04/2017).

CAN: *Agenda Estratégica de la Comunidad Andina*, San Isidro, Perú, 2010. Disponible en Internet: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201351317308agenda_estrategica.pdf> (última consulta: 20/05/2017).

- *Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*, Secretaría general de la Comunidad Andina, San Isidro, Perú, 2011. Disponible en Internet: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201238181959recursos_hidricos.pdf> (última consulta: 20/05/2017).

CEPAL: *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1994.

- *Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París. Doc. LC/R. 1865*, de 30 de octubre de 1998.

- *Boletín FAL N.º 273: Cooperación CEPAL-Proyecto Mesoamérica: Aportes a la facilitación del comercio y el transporte en Mesoamérica*, 2009, disponible en la página Web de la CEPAL: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36162/FAL-273-WEB_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (última consulta: 08/03/2018).

- *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe. Dinámicas, tendencias y variabilidad climática*, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, Santiago de Chile, 2015.

- *Panorama económico y social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños 2016*, Santiago de Chile, 2017.

- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016 (LC/G.2698-P)*, Santiago, 2017.

- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía): *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago (Chile), 2014.

CEPAL/FAO/IICA: *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013*, FAO, Santiago de Chile, 2012.

- *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016*, San José, Costa Rica, 2015.

CODIA: *Plan Estratégico de la Conferencia de Directores Generales Iberoamericanos del Agua (CODIA)*, 2014. Disponible en Internet: <http://codia.info/images/quienes_somos/VERSION_CONSOLIDADA_PLAN ESTRATEGICO.pdf> (última consulta: 20/05/2017).

CONAGUA: *Documento Regional de las Américas, 7th World Water Forum 2015*. Disponible en Internet: <<http://www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm/Documentspot/WWF-7-Doc%20Americas.pdf>> (última consulta: 28/02/2017).

COPESCAALC: *Panorama de la pesca continental y la acuicultura en América Latina y el Caribe*, Lima, 1-3 de febrero de 2016. Disponible en Internet: <<http://www.fao.org/3/a-bc474s.pdf>> (última consulta: 27/02/2017).

DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA DE AGUA Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO (DRP): *Agua y Adaptación al Cambio Climático en las Américas; Soluciones del Diálogo Regional de Política (DRP)*, 2012. Disponible en Internet: <<http://cenida.una.edu.ni/relectronicos/REP10A282.pdf>> (última consulta: 21/05/2017).

EUROPEAN COMMISSION: *Towards sustainable water resources management - A Strategic Approach, Comprehensive Guidelines for water resources development co-operation for DGVIII and DGIB*, 1998.

FAO: *Estudio Legislativo N.º 15: Repertorio Sistemático por Cuenca de Convenios, Declaraciones, Textos Legislativos y Jurisprudencia relativos a los Recursos Hídricos Internacionales*, Roma, 1978.

- *Marco Estratégico para la FAO 2000-2015. Versión 4.0*. Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos, 1999. Disponible en Internet: <<http://www.fao.org/docrep/X2575s/X2575s00.htm>> (última consulta: 24/04/2017).

- *Afrontar la escasez de agua, Informe sobre temas hídricos N.º 38*, Roma, 2013.

GOBIERNO DE BOLIVIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *El Libro del Mar*, 2ª ed., La Paz, 2014.

GOBIERNO DE MÉXICO. DIRECCIÓN GENERAL DEL ACERVO HISTÓRICO DIPLOMÁTICO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.: *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. Recopilación de tratados y otros documentos*, 1956, p. 45. Disponible en Internet: <http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1889_1936/base2.htm>. (última consulta: 12/09/2016).

GOBIERNO DE NICARAGUA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores 2002*, Managua, 2002.

GWP: *Agenda del Agua de las Américas: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*, 6th World Water Forum 2012, Marseille, 2012.

GWP/INBO. *Manual para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Transfronterizas de Ríos, Lagos y Acuíferos*, 2012.

IGRAC/UNESCO-IHP: *Transboundary Aquifers of the World* [map]. Edition 2015. Disponible en Internet: <https://www.un-igrac.org/sites/default/files/resources/files/TBAmap_2015.pdf> (última consulta: 04/12/2017).

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL: *Réglementation internationale de l'usage des cours d'eau internationaux en dehors de l'exercice du droit de navigation, Session de Madrid - 1911*. Disponible en Internet: <http://www.justitiaetpace.org/idiF/resolutionsF/1911_mad_01_fr.pdf> (última consulta: 28/08/2016).

- *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Vol. 24, Pedone, Paris, 1911. Disponible en Internet: <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5721849j/f64.image>> (última consulta: 28/08/2016).

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE: *El Tribunal Permanente de Justicia Internacional 1922-2012*, 6ª edición, 2014. Disponible en la página Web del Tribunal Internacional de Justicia: <<http://www.icj-cij.org/en/publications>> (última consulta: 30/01/2018).

IUCN. *100 de las especies exóticas invasoras más dañinas del mundo*, 2004. Versión electrónica disponible en Internet: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2000-126-Es.pdf>> (última consulta: 03/01/2017).

MAEC: *Acuerdos fronterizos con Portugal y Francia. Colección de recopilaciones. Volumen II (1659-2002)*, Madrid, 2006.

OCDE: *Principios de gobernanza del agua de la OCDE*, 2015, p.5. Disponible en Internet: <<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>> (última consulta: 03/05/2017).

OECD: “*Water Security for Better Lives*, OECD Studies on Water, OECD publishing, 2013.

OLADE: *Sistema de Información económica energética 2016. Energía en cifras*, Versión N° 26, Quito, noviembre 2016. Disponible en Internet: <<http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/hm000658.pdf>> (última consulta: 27/02/2017).

OMM/UNESCO. *Glosario Hidrológico Internacional*, Ginebra, 2012.

OMS. *Guías para la calidad del agua potable*, segunda edición, Vols. 1 a 3, Ginebra, 1993.

OMS/ONU-HABITAT/Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos: *El derecho al agua. Folleto informativo n° 35*, 2011.

OMS-UNICEF: *Progresos en materia de saneamiento y agua potable: informe de actualización 2015 y evaluación del ODM*, Ginebra, 2015.

OREGON STATE UNIVERSITY: *Atlas of International Freshwater Agreements*. Disponible en Internet: <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/atlas/>> (última consulta: 28/08/2016).

PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Mas allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Mundi-Prensa Libros, S. A., Madrid, 2006.

- *Informe sobre el Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas*, Nueva York, 2016. Disponible en Internet: <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2016-human-development-report.html>> (última consulta: 02/04/2018).

PNUD/Cap-Net: *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos para Organizaciones de Cuencas Fluviales. Manual de Capacitación*, 2008. Disponible en Internet: <<https://gestionsostenibledelagua.files.wordpress.com/2010/10/2008-girh-para-organizaciones-de-cuencas-fluviales.pdf>> (última consulta: 28/03/2017).

- *Habilidades de resolución de conflictos y negociación para la gestión integrada de los recursos hídricos. Manual de Capacitación*, 2008, p. 11. Disponible en Internet: <http://www.ais.unwater.org/ais/pluginfile.php/79/course/section/129/conflict_manual_final_spanish.pdf> (última consulta: 24/03/2017).

PNUD/Cap-Net/GWP: *Planes de Gestión Integrada del Recurso Hídrico. Manual de Capacitación y Guía Operacional*, 2005, pp.13-15. Disponible en Internet: <<http://la-wetnet.org/2009/wp-content/uploads/2013/05/Manual-Planes-de-GIRH.pdf>> (última consulta: 03/04/2017).

PNUMA. *Vulnerabilidad y Resistencia Hidropolíticas en Aguas Internacionales. América Latina y el Caribe*, Nairobi, 2007.

- *Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y El Caribe. GEO ALC 3*, Panamá City, 2010.
- *El enverdecimiento del derecho de aguas: la gestión de los recursos hídricos para los seres humanos y el medio ambiente*, Nairobi, 2010.
- *GEO 5: Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. Medio ambiente para el futuro que queremos*, Panamá, 2012.

PROCESO REGIONAL DE LAS AMÉRICAS: *Agenda del Agua de las Américas: Metas, soluciones y rutas para mejorar la gestión de los recursos hídricos*, VI Foro Mundial del Agua, Marsella, 2012. Disponible en Internet: <http://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/agenda-del-agua-de-las-americas.pdf> (última consulta: 21/05/2011).

RIOC: *Manual para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Transfronterizas de Ríos, Lagos y Acuíferos*, París, 2012. Disponible en Internet: <http://www.riob.org/IMG/pdf/Manual_RIOC_GWPAguas_transfronterizas_2012_esp.pdf> (última consulta: 10/12/2017).

SICA: *Política centroamericana para la conservación y uso racional de los humedales*, CCAD, San José, 2002.

- *Política Agrícola Centroamericana 2008-2017: una agricultura competitiva e integrada para un mundo global*, CAC, San José, 2007.
- *Estrategia Regional Agroambiental y de Salud: un instrumento estratégico de integración regional*, CAC, San José, 2009.
- *Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico*, Grupo Interagencial del Agua, 2009.
- *Plan Centroamericano para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico 2010-2012*, Grupo Interagencial del Agua, 2009.
- *Estrategia Regional de Cambio Climático*, CCAD, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, 2010.

- *Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020*, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, 2014.

THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE: *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1995. Disponible en Internet: <<http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap1.htm>> (última consulta: 02/05/2017).

THE WORLD BANK: *Water Resources Sector Strategy. Strategic Directions For World Bank Engagement*, Washington D. C., 2004. Disponible en Internet: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/375061468779676634/pdf/28114.pdf>> (última consulta: 25/04/2017).

- *Governance and Development*, Washington D. C., 1992. Disponible en Internet: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>> (última consulta: 02/05/2017).

- *The Water Resources Sector Strategy: An Overview*, Washington D. C., 2003. Disponible en Internet: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/285791468156878999/pdf/281140v20Overv1010111660web0quality.pdf>> (última consulta: 25/04/2017).

UN-Water: *Water Security & The Global Water Agenda. A UN-Water Analytical Brief*, United Nations University, Hamilton, Ontario, 2013.

UNASUR. CONSEJO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN): *Cartera de proyectos 2017*, Foro Técnico IIRSA, Comité de Coordinación Técnica, Buenos Aires, 2017. Disponible en la página Web del COSIPLAN: <<http://www.iirsa.org/>>.

UNDP: *Reconceptualising Governance. Discussion paper 2*, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support, New York, 1997.

- *Governance Indicators: A Users' Guide*, Bureau for Development Policy Democratic Governance Group, New York, 2004.

UNECE/OECD: *Integrated Water Resources Management in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. European Union Water Initiative National Policy Dialogues progress report 2013*, Geneva, 2014.

UNEP: *The UN-Water Status Report on The Application of Integrated Approaches to Water Resources Management*, Nairobi, Kenya, 2012. Disponible en Internet: <http://www.unwater.org/fileadmin/user_upload/unwater_new/docs/UNW_status_report_Rio2012.pdf> (última consulta: 26/04/2017).

UNEP/TWAP: *Transboundary River Basins: Status and Trends*, Nairobi, 2016.

UNESCO: *Estrategia regional para la evaluación y gestión de los Sistemas Acuíferos Transfronterizos de las Américas*, Serie ISARM Américas N.º 4, Montevideo, 2015.

UNESCO. PHI: *Octava Fase “Seguridad hídrica: respuestas a los desafíos locales, regionales y mundiales” Plan Estratégico PHI-VIII 2014-2021*. Disponible en Internet: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218061s.pdf>> (última consulta: 20/03/2017).

UNESCO/ WWAP: *The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World*, Paris, 2009

- *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a sustainable World*, Paris, 2015.

UNICEF-WHO: *Progress on Sanitation and Drinking Water. 2015. Update and MDG Assessment*, Geneva, 2015.

UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF TECHNICAL CO-OPERATION FOR DEVELOPMENT: *Treaties concerning the utilization of international water courses for other purposes than navigation. Africa. Natural Resources/Water Series No. 13*, New York, 1984.

UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION: *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP/248*, 2017.

WATER FORUM OF THE AMERICAS: *Hacia una Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Documento Temático de las Américas*, 2011. Documento en línea: <<http://www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm/Past%20Events/D7/6%20WWF-GOBERNANZA%20Final.pdf>> (última consulta: 07/05/2017).

WCO: *HS Nomenclature 2017 edition*: <<http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>>.

WORLD ECONOMIC FORUM: *Global Risks 2015. 10th Edition*, Geneva, 2015, pp. 9 y 54, respectivamente. Disponible en Internet: <<http://reports.weforum.org/global-risks-2015>> (última consulta: 26/12/2017).

WWAP: *The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World*, Paris-London, 2009.

WWC: *7th World Water Forum Ministerial Process Daegu-Gyeongbuk Recommendations to the Ministers at the 7th World Water Forum 13 April 2015*, Gyeongju, Republic of Korea: <http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/publications/forumdocuments/Ministerial%20Declaration%202017th%20World%20Water%20Forum%20Final.pdf> (última consulta: 30/01/2017).

4. Jurisprudencia internacional

i) Laudos arbitrales

Trail Smelter case (United States, Canada), Reports of International Arbitral Awards, UNITED NATIONS, Vol. III.

Faber Case, 1903, Reports of International Arbitral Awards, UNITED NATIONS, Vol. X.

The Chamizal Case (Mexico, United States), 15 June 1911, Reports of International Arbitral Awards, UNITED NATIONS, Vol. XI.

Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain), Reports of International Arbitral Awards, UNITED NATIONS, Vol. XII.

Argentine-Chile frontier case, 9 December 1966, Reports of International Arbitral Awards. UNITED NATIONS, Vol. XVI.

ii) Tribunal Permanente Internacional de Justicia

“Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Galatz and Braila”, *Collection of Advisory Opinions, PCIJ, Series B, No. 14 (1927).*

“Case relating to the territorial jurisdiction of the International Commission of the River Oder”, *PCIJ, Collection of Judgments, Series A, No. 23 (1929).*

“The Oscar Chinn Case, Judgment”, *PCIJ, Series A/B, No. 63 (1934).*

“Diversion of Water from the Meuse (Netherlands v. Belgium)”, *PCIJ, Series A/B, No. 70 (1937).*

iii) Tribunal Internacional de Justicia

“Corfu Channel (United Kingdom v. Albania), Merits, Judgment”, *I. C. J. Reports 1949.*
“North Sea Continental Shelf, Judgment”, *I. C. J. Reports 1969.*

“United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment”, *I. C. J. Reports 1980.*

“Frontier Dispute, Judgment”, *I. C. J. Reports 1986.*

“Land, island and maritime frontier dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening), Judgment”, *I. C. J. Reports, 1992.*

“Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad), Judgment”, *I. C. J. Reports 1994.*

“Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court’s Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case”, *I. C. J. Reports 1995.*

“Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion”, *I. C. J. Reports 1996*.

“Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment”, *I. C. J. Reports 1997*.

“Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment”, *I. C. J. Reports, 1999*.

“Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion”, *I. C. J. Reports 2004*.

“Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment”, *I. C. J. Reports 2009*.

“Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment”, *I. C. J. Reports 2010*.

“Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment”, *I.C.J. Reports 2015*.

“Land Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua)”, *I. C. J. Year 2108*.

“Obligation to negotiate access to the Pacific ocean (Bolivia v. Chile), *I. C. J., Year 2018*.

iv) Corte Interamericana de Derechos Humanos

Opinión Consultiva OC 10/89: “Interpretación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en el marco del art. 64 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos”, de 14 de julio de 1989.

Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre 1999.

Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005.

Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006.

Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010.

v) Otros

PERMANENT COURT OF ARBITRATION, “The Indus Waters Kishenganga Arbitration (Pakistan v. India)”, *Final Award, 20 December 2013*.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS : *Asunto 7/68 Comisión de las Comunidades Europeas/Italia, Sentencia de 10 de diciembre de 1968.*

- *Asunto 21/76 Société anonyme Handelskwekerij G.J. Bier BV et Fondation Reinwater c. Société anonyme Mines de potasse d'Alsace S.A.*, Sentencia de 30 de noviembre de 1976.

TRIBUNAL CENTROAMERICANO DEL AGUA. “Caso Desvío de las aguas del Río Negro en el tramo Amatillo Palo Grande en la línea fronteriza Honduras y Nicaragua”, *Veredictos Segunda Audiencia Pública llevada a cabo del 15 al 19 de marzo del 2004*, San José, Costa Rica, 19 de marzo de 2004.

ANEXOS

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL NORTE: MÉXICO-ESTADOS UNIDOS¹⁷³⁶

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
COLORADO	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de Paz, Amistad y Límites (Tratado de Guadalupe Hidalgo), del 2 de febrero de 1848. México y Estados Unidos. Libertad de navegación - Tratado de Límites, del 30 de diciembre de 1853. México y Estados Unidos. Libertad de navegación - Convención para el establecimiento de una Comisión Internacional de Límites, del 1 de marzo de 1889. México y Estados Unidos - Tratado relativo a la distribución de las aguas internacionales de los ríos Colorado, Grande y Tijuana, desde Fort Quitman (Texas) hasta el Golfo de México, del 3 de febrero de 1944. México y Estados Unidos. - Canje de Notas sobre cesión de las aguas del Río Colorado para el riego en el Valle de Mexicali, del 24 de agosto de 1966. México y Estados Unidos - Acuerdo de Cooperación para la protección y mejora del medio ambiente en la zona fronteriza, del 14 de agosto de 1983. México y Estados Unidos. Calidad del agua - Acuerdo de cooperación en relación con la contaminación del medio ambiente a lo largo de la frontera internacional por los vertidos de sustancias peligrosas, del 19 de julio de 1985. México y Estados Unidos. Calidad del agua - Actas de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (consideración de Tratados) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Internacional de Límites (carácter temporal) - Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA)
RÍO BRAVO	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de Paz, Amistad y Límites (Tratado de Guadalupe Hidalgo), del 2 de febrero de 1848. México y Estados Unidos. Libertad de navegación - Tratado de Límites, del 30 de diciembre de 1853. México y Estados Unidos. Libertad de navegación - Convención para el establecimiento de una Comisión Internacional de Límites, del 1 de marzo de 1889. México y Estados Unidos 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Internacional de Límites (carácter temporal)

¹⁷³⁶ Elaboración propia sobre los datos extraídos de FAOLEX (<www.fao.org/faolex/es/>), de la Base de Datos de Tratados sobre Recursos Hídricos Transfronterizos de la Universidad de Oregón (<transboundarywaters.science.oregonstate.edu/>), y de las páginas Web oficiales de los Gobiernos de los distintos países latinoamericanos.

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL NORTE: MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (II)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
RÍO BRAVO (CONT.)	<ul style="list-style-type: none"> - Convención para la equitativa distribución de las aguas del Río Grande, del 21 de mayo de 1906. México y Estados Unidos. Distribución del agua - Convención para la rectificación del Río Bravo del Norte (Grande) en el Valle de Juárez-El Paso, del 1 de febrero de 1933. México y Estados Unidos. Control de inundaciones - Tratado relativo a la distribución de las aguas internacionales de los ríos Colorado, Grande y Tijuana, desde Fort Quitman (Texas) hasta el Golfo de México, del 3 de febrero de 1944. México y Estados Unidos. - Convención para la solución del problema del Chamizal, del 29 de agosto de 1963. México y Estados Unidos. Modificación del cauce - Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes para mantener a los ríos Bravo y Colorado como la frontera internacional, del 23 de noviembre de 1970. México y Estados Unidos. Modificación del cauce - Acuerdo de Cooperación para la protección y mejora del medio ambiente en la zona fronteriza, del 14 de agosto de 1983. México y Estados Unidos. Calidad del agua - Acuerdo de cooperación en relación con la contaminación del medio ambiente a lo largo de la frontera internacional por los vertidos de sustancias peligrosas, del 19 de julio de 1985. México y Estados Unidos. Calidad del agua - Actas de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (consideración de Tratados) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA)
TIJUANA	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado relativo a la distribución de las aguas internacionales de los ríos Colorado, Grande y Tijuana, desde Fort Quitman (Texas) hasta el Golfo de México, del 3 de febrero de 1944. México y Estados Unidos. - Acuerdo de Cooperación para la protección y mejora del medio ambiente en la zona fronteriza, del 14 de agosto de 1983. México y Estados Unidos. Calidad del agua - Acuerdo de cooperación en relación con la contaminación del medio ambiente a lo largo de la frontera internacional por los vertidos de sustancias peligrosas, del 19 de julio de 1985. México y Estados Unidos. Calidad del agua - Actas de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (consideración de Tratados) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA)

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL NORTE: MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (III)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
YAQUI	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo de Cooperación para la protección y mejora del medio ambiente en la zona fronteriza, del 14 de agosto de 1983. México y Estados Unidos. Calidad del agua - Acuerdo de cooperación en relación con la contaminación del medio ambiente a lo largo de la frontera internacional por los vertidos de sustancias peligrosas, del 19 de julio de 1985. México y Estados Unidos. Calidad del agua 	

AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE¹⁷³⁷

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
ARTIBONITO	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de paz, amistad y arbitraje, del 20 de febrero de 1929. Haití y Rep. Dominicana. Uso de aguas - Protocolo Adicional al Tratado de 1929 sobre delimitación fronteriza, del 9 de marzo de 1936. Haití y Rep. Dominicana. Uso de aguas 	
CANDELARIA	<ul style="list-style-type: none"> - Canje de Notas de 9 de noviembre y 21 de diciembre de 1961 para la formación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala - Convenio sobre protección y mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza, del 10 de abril de 1987. México y Guatemala - Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas, del 17 de julio de 1990. México y Guatemala 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala

¹⁷³⁷ Elaboración propia sobre los datos extraídos de FAOLEX (<www.fao.org/faolex/es/>), de la Base de Datos de Tratados sobre Recursos Hídricos Transfronterizos de la Universidad de Oregón (<transboundarywaters.science.oregonstate.edu/>), y de las páginas Web oficiales de los Gobiernos de los distintos países latinoamericanos.

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE (II)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
COATAN-ACHUTE	<ul style="list-style-type: none"> - Canje de Notas de 9 de noviembre y 21 de diciembre de 1961 para la formación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala - Convenio sobre protección y mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza, del 10 de abril de 1987. México y Guatemala - Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas, del 17 de julio de 1990. México y Guatemala 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala
DAJABÓN-MASACRE	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de paz, amistad y arbitraje, del 20 de febrero de 1929. Haití y Rep. Dominicana. Uso de aguas - Protocolo Adicional al Tratado de 1929 sobre delimitación fronteriza, del 9 de marzo de 1936. Haití y Rep. Dominicana. Uso de aguas 	
GRIJALVA	<ul style="list-style-type: none"> - Canje de Notas de 9 de noviembre y 21 de diciembre de 1961 para la formación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala - Convenio sobre protección y mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza, del 10 de abril de 1987. México y Guatemala - Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas, del 17 de julio de 1990. México y Guatemala 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala
HONDO	<ul style="list-style-type: none"> - Canje de Notas de 9 de noviembre y 21 de diciembre de 1961 para la formación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala - Convenio sobre protección y mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza, del 10 de abril de 1987. México y Guatemala - Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas, del 17 de julio de 1990. México y Guatemala - Canje de Notas de 6 de julio y noviembre de 1993 que crea la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Belice 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala - Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Belice

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE (III)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
LEMPA	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de límites territoriales, del 9 de abril de 1938. El Salvador y Guatemala. Distribución de aguas - Tratado para la ejecución del Plan Trifinio, del 31 de octubre de 1997. El Salvador, Guatemala y Honduras. Gestión conjunta 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Trinacional del Plan Trifinio
MOTAGUA	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de libre comercio e integración económica, del 22 de agosto de 1956. Guatemala y Honduras. Cooperación - Tratado para la ejecución del Plan Trifinio, del 31 de octubre de 1997. El Salvador, Guatemala y Honduras. Gestión conjunta 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Trinacional del Plan Trifinio
PAZ	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de límites territoriales, del 9 de abril de 1938. El Salvador y Guatemala. Distribución de aguas - Tratado de libre comercio e integración económica, del 14 de diciembre de 1951. El Salvador y Guatemala. Cooperación 	
PEDERNALES	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de paz, amistad y arbitraje, del 20 de febrero de 1929. Haití y Rep. Dominicana. Uso de aguas - Protocolo Adicional al Tratado de 1929 sobre delimitación fronteriza, del 9 de marzo de 1936. Haití y Rep. Dominicana. Uso de aguas 	
SAN JUAN	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de Límites Cañas-Jerez, del 15 de abril de 1858. Costa Rica y Nicaragua. Derechos de navegación 	
SIXAOLA	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá, del 3 de mayo de 1992. Costa Rica y Panamá 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Binacional de la Cuenca del Río Sixaola (2009)
SUCHIATE	<ul style="list-style-type: none"> - Canje de Notas de 9 de noviembre y 21 de diciembre de 1961 para la formación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala - Convenio sobre protección y mejoramiento del ambiente en la zona fronteriza, del 10 de abril de 1987. México y Guatemala - Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas, del 17 de julio de 1990. México y Guatemala 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL SUR¹⁷³⁸

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
AMAZONAS	<ul style="list-style-type: none"> - Canje de notas de 27 de octubre y 1 de noviembre de 1932 sobre la delimitación de los terrenos ribereños. Brasil y Guayana Británica. Pesca y obras fluviales - Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, del 29 de enero de 1942. Ecuador y Perú. Navegación. - Canje de Notas relativas a la finalización del proceso de demarcación de la frontera entre Perú y Ecuador, del 22 de mayo de 1944. Aprovechamiento de las aguas - Tratado de Cooperación Amazónica, del 3 de julio de 1978. Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname, y Venezuela - Acuerdo concerniente a la planta hidroeléctrica de Cachuela Esperanza, complementario al Acuerdo de Cooperación Económica y Técnica, del 8 de febrero de 1984. Bolivia y Brasil - Canje de Notas por el que se establece un acuerdo para la construcción de una planta hidroeléctrica en Cachuela Esperanza, complementario al Acuerdo de Cooperación Económica y Técnica, del 2 de agosto de 1988. Bolivia y Brasil - Tratado de comercio y navegación entre Ecuador y Perú, del 26 de octubre de 1998 - Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, del 26 de octubre de 1998. Navegación y GIRH - Notas Reversales sobre navegación en los sectores de los Cortes de los Ríos y del río Napo, del 26 de octubre de 1998. Ecuador y Perú - Protocolo de enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica, del 14 de diciembre de 1998 - Acuerdo de cooperación para la conservación y la utilización sostenible de la flora y la fauna silvestres de los territorios amazónicos, del 25 de agosto de 2003. Brasil y Perú - Acuerdo complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica para la implementación del Proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos Perú-Brasil”, de 16 de junio de 2010 	<ul style="list-style-type: none"> - Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)

¹⁷³⁸ Elaboración propia sobre los datos extraídos de FAOLEX (<www.fao.org/faolex/es/>), de la Base de Datos de Tratados sobre Recursos Hídricos Transfronterizos de la Universidad de Oregón (<transboundarywaters.science.oregonstate.edu/>), y de las páginas Web oficiales de los Gobiernos de los distintos países latinoamericanos.

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL SUR (II)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
CATAMAYO-CHIRA	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales de los ríos Puyango – Tumbes y Catamayo-Chira, del 27 de septiembre de 1971. Ecuador y Perú - Canje de Notas del 10 de junio de 1972 por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana para las Cuencas Puyango – Tumbes y Catamayo-Chira. Ecuador y Perú - Canje de Notas del 26 de febrero de 1975 por el que se modifica el Reglamento de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana para las Cuencas Puyango – Tumbes y Catamayo-Chira. Ecuador y Perú - Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, del 26 de octubre de 1998. Navegación y GIRH 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana para las Cuencas Puyango – Tumbes y Catamayo-Chira
CHUY	<ul style="list-style-type: none"> - Convención para la fijación del estatuto jurídico en la frontera entre Brasil y Uruguay, del 20 de diciembre de 1933. Distribución de aguas - Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica sobre cooperación en el área de recursos hídricos, del 11 de marzo de 1991. Brasil y Uruguay 	
COMAU	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos al Tratado sobre Medio Ambiente entre Argentina y Chile, del 2 de agosto de 1991 	
CULLÉN	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos al Tratado sobre Medio Ambiente entre Argentina y Chile, del 2 de agosto de 1991 	
LA PLATA	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo sobre navegación y uso de las aguas del Río de la Plata, del 5 de enero de 1910. Argentina y Uruguay. - Convención para la fijación del estatuto jurídico en la frontera entre Brasil y Uruguay, del 20 de diciembre de 1933. Distribución de aguas - Tratado complementario de Límites, del 5 de julio de 1939. Argentina y Paraguay. Distribución aguas Río Pilcomayo 	

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL SUR (III)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
<p align="center">LA PLATA (CONT.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado Complementario de Límites Definitivos en el Río Pilcomayo, del 1 de junio de 1945. Argentina y Paraguay. Distribución de aguas - Convenio relativo al aprovechamiento de los rápidos del Río Uruguay en la zona de Salto Grande, del 30 de diciembre de 1946. Argentina y Uruguay. Utilización aguas - Tratado de cooperación entre Brasil y Paraguay para un estudio relativo al uso de la energía hidráulica de los ríos Acaray y Monday, del 20 de enero de 1956 - Convenio para el estudio del aprovechamiento de la energía hidráulica de los Saltos del Apipé, del 23 de enero de 1958. Argentina y Paraguay - Tratado de Límites en el Río Uruguay, del 7 de abril de 1961. Argentina y Uruguay. Libertad de navegación - Tratado de navegación (ríos Paraguay, Paraná y de La Plata), del 23 de enero de 1967. Argentina y Paraguay - Acuerdo para la regularización, canalización, dragado, balizamiento y mantenimiento del Río Paraguay, del 15 de julio de 1969. Argentina y Paraguay - Tratado de la Cuenca del Plata, del 23 de abril de 1969. Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Utilización de los recursos hídricos - Convenio para el estudio del aprovechamiento de los recursos del Río Paraná, del 18 de junio de 1971. Argentina y Paraguay - Tratado para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del Río Paraná, pertenecientes en condominio a los dos países, desde e inclusive el Salto Grande de Sete Quedas o Salto del Guairá hasta la boca del Río Yguazú (Tratado de Itaipú), del 26 de abril de 1973. Brasil y Paraguay - Tratado del Río de La Plata y su Frente Marítimo, del 19 de noviembre de 1973. Argentina y Uruguay. Navegación, pesca, calidad de las aguas - Tratado de Yacyretá, del 3 de diciembre de 1973. Argentina y Paraguay. Aprovechamiento hidroeléctrico 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTMSG) - Comisión Mixta Técnica Ejecutiva - Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) - Comisión Mixta Paraguayo Argentina del Río Paraná (COMIP) - Entidad Binacional Itaipú - Comisión Administradora del Río de La Plata (CARP) - Entidad Binacional Yacyretá

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL SUR (IV)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
LA PLATA (CONT.)	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto del Río Uruguay, del 26 de febrero de 1975. Argentina y Uruguay. Navegación - Convenio sobre transporte fluvial y lacustre, del 12 de junio de 1975. Brasil y Uruguay - Canje de Notas de 19 de octubre de 1979 sobre las plantas hidroeléctricas de Corpus e Itaipú. Argentina, Brasil y Paraguay. Caudal de agua - Tratado para el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos de los tramos limítrofes del Río Uruguay y de su afluente el Río Pepiri-Guazú, del 17 de mayo de 1980. Argentina y Brasil - Convenio de Cooperación para prevenir y luchar contra incidentes de contaminación del medio acuático producidos por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, del 16 de septiembre de 1987. Argentina y Uruguay. Calidad del agua - Acuerdo de Cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim, del 11 de marzo de 1991. Brasil y Uruguay - Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica sobre cooperación en el área de recursos hídricos, del 11 de marzo de 1991. Brasil y Uruguay - Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira), del 26 de junio de 1992. Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay - Canje de Notas del 5 de agosto de 1994 sobre adopción del Estatuto de la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo. Argentina y Paraguay - Acuerdo para la conservación de la fauna acuática en los cursos de los ríos limítrofes, del 1 de septiembre de 1994. Brasil y Paraguay - Acuerdo constitutivo de la Comisión Trinacional para el desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, del 9 de febrero de 1995. Argentina, Bolivia y Paraguay 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) - Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim (CRC) - Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo - Comisión Trinacional para el desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL SUR (V)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
LA PLATA (CONT.)	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo para el aprovechamiento múltiple de los recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, del 9 de junio de 1995. Argentina y Bolivia - Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los Tramos Limítrofes de los Ríos Paraná y Paraguay, del 25 de octubre de 1996. Argentina y Paraguay - Acuerdo sobre transporte fluvial transversal fronterizo de pasajeros, vehículos y cargas, del 27 de abril de 1997. Argentina y Brasil - Ajuste Complementario para el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim, del 6 de mayo de 1997. Brasil y Uruguay - Canje de Notas del 18 de junio de 1997 sobre el Tratado de Límites argentino-paraguayo de 1876 con respecto a los ríos Paraná y Paraguay. Argentina y Paraguay. Navegación - Protocolo Adicional al Convenio sobre Cooperación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los tramos compartidos de los Ríos Paraná y Paraguay, del 18 de junio de 1997. Argentina y Paraguay - Canje de Notas del 15 de abril de 1998 referido al Nuevo Reglamento Técnico Administrativo de la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP). Argentina y Paraguay - Protocolo Adicional al Acuerdo para la conservación de la fauna acuática en los cursos de los ríos limítrofes, del 19 de mayo de 1999. Brasil y Paraguay - Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Gestión Integrada de la Cuenca Hidrográfica del Río Apa, del 11 de septiembre de 2006. Brasil y Paraguay - Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, del 2 de agosto de 2010. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (COBINABE) - Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP).
LAGO FAGNANO	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo Específico Adicional sobre recursos hídricos compartidos, del 2 de agosto de 1991. Argentina y Chile 	
LAGO TITICACA	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado para resolver el litigio sobre Tacna y Arica, del 3 de junio de 1929. Chile y Perú. Servidumbre de aguas - Convención Preliminar para la explotación de la pesca en el Lago Titicaca, del 17 de julio de 1935. Bolivia y Perú 	

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL SUR (VI)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
LAGO TITICACA (CONT.)	<ul style="list-style-type: none"> - Canje de notas estableciendo una Comisión conjunta para el estudio de la línea de ferrocarril Puno-Guaqui y la utilización conjunta de las aguas del Lago Titicaca, del 20 de abril de 1955. Bolivia y Perú - Convención preliminar en relación con un estudio de la utilización conjunta de las aguas del Lago Titicaca, del 30 de julio de 1955. Bolivia y Perú - Acuerdo en relación con un estudio económico preliminar de la utilización conjunta de las aguas del Lago Titicaca, del 19 de febrero de 1957. Bolivia y Perú - Notas Reversales de 12 de diciembre de 1992, de 18 de mayo de 1993 y de 15 de junio de 1993, estableciendo la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca-Río Desaguadero-Lago Poopó-Salar de Coipasa. Bolivia y Perú - Notas Reversales del 29 de mayo de 1996 aprobando el Estatuto y el Reglamento de Manejo Económico y Financiero de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca-Río Desaguadero-Lago Poopó-Salar de Coipasa. Bolivia y Perú 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca-Río Desaguadero-Lago Poopó-Salar de Coipasa (ALT)
LAGUNA MERÍN	<ul style="list-style-type: none"> - Convención para la fijación del Estatuto Jurídico en la frontera entre Brasil y Uruguay, del 20 de diciembre de 1933. Distribución de aguas - Canje de Notas del 26 de abril de 1963 estableciendo una Comisión Mixta para el desarrollo de la Laguna Merín. Brasil y Uruguay - Canje de Notas Complementarias del 5 de agosto de 1965 sobre la Comisión Mixta para el desarrollo de la Laguna Merín. Brasil y Uruguay - Canje de Notas Complementarias del 20 de mayo de 1974 sobre la Comisión Mixta para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (CLM) - Tratado sobre cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales y desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín y Protocolo Anexo para el aprovechamiento de los recursos hídricos del tramo limítrofe del río Yaguarón, del 7 de julio de 1977. Brasil y Uruguay 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (CLM)

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL SUR (VII)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
LAGUNA MERÍN (CONT.)	- Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica sobre cooperación en el área de recursos hídricos, del 11 de marzo de 1991. Brasil y Uruguay	
ORINOCO	- Tratado de Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes entre Colombia y Venezuela, del 5 de abril de 1941. Libertad de navegación	
PALENO	- Protocolo Específico Adicional sobre recursos hídricos compartidos, del 2 de agosto de 1991. Argentina y Chile	
PASCUA	- Protocolo Específico Adicional sobre recursos hídricos compartidos, del 2 de agosto de 1991. Argentina y Chile	
PUELO	- Protocolo Específico Adicional sobre recursos hídricos compartidos, del 2 de agosto de 1991. Argentina y Chile	
PUYANGO- TUMBES	- Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales de los ríos Puyango – Tumbes y Catamayo-Chira, del 27 de septiembre de 1971. Ecuador y Perú - Canje de Notas del 10 de junio de 1972 por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana para las Cuencas Puyango – Tumbes y Catamayo-Chira. Ecuador y Perú - Canje de Notas del 26 de febrero de 1975 por el que se modifica el Reglamento de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana para las Cuencas Puyango – Tumbes y Catamayo-Chira. Ecuador y Perú - Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, del 26 de octubre de 1998. Navegación y GIRH	- Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana Cuencas Puyango – Tumbes y Catamayo-Chira
ZARUMILLA	- Tratado de comercio y navegación entre Ecuador y Perú, del 26 de octubre de 1998 - Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, del 26 de octubre de 1998. Navegación y GIRH	

ANEXO N.º 1: TRATADOS Y COMISIONES INTERNACIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

AMÉRICA DEL SUR (VIII)

CUENCA	TRATADOS	ORGANISMOS
ZARUMILLA (CONT.)	<ul style="list-style-type: none">- Notas Reversales del 26 de octubre de 1998 sobre la administración del Canal de Zarumilla- Acuerdo de Bases sobre el Canal de Zarumilla, del 26 de octubre de 1998- Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Río Zarumilla, del 22 de octubre de 2009. Ecuador y Perú. Cooperación	<ul style="list-style-type: none">- Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Río Zarumilla

ANEXO N.º 2: MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS ¹⁷³⁹
ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none"> - Argentina tiene una organización política federal en la que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos hídricos, por lo que la gestión del agua es una responsabilidad de los Gobiernos provinciales. - La Subsecretaría de Recursos Hídricos interviene en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional y de la política relativa a los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Asimismo, propone el marco regulador de la gestión de los recursos hídricos y la organización y fortalecimiento del sector de agua potable y saneamiento. Vincula y coordina la acción de las demás jurisdicciones y organismos en la prestación y expansión de estos servicios. La Subsecretaría diseña, coordina e implementa el Plan Nacional del Agua en todo el territorio nacional. - El Consejo Hídrico Federal, integrado por las autoridades hídricas de las provincias y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, realiza la concertación y coordinación de la política hídrica federal y la compatibilización de las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones, respetando el dominio originario que sobre sus recursos hídricos les corresponden a las provincias. - Existen, además, los Consejos Hídricos Regionales y las Organizaciones de Cuenca con nombres diversos (Comités de Cuenca, Comisiones de Cuenca, Autoridades de Cuenca). - La Subsecretaría de Recursos Hídricos supervisa y coordina las acciones del Instituto Nacional del Agua, del Organismo Regulador de Seguridad de Presas, del Ente Regulador de Agua y Saneamiento, de la Agencia de Planificación, del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, y de los restantes organismos descentralizados y desconcentrados que se encuentren dentro de su órbita.
BOLIVIA	<ul style="list-style-type: none"> - Las competencias sobre los recursos hídricos corresponden al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en concreto, a los Viceministerios de Agua Potable y Saneamiento Básico, y de Recursos Hídricos y Riego, en este último a través de las Direcciones Generales de Cuencas y Recursos Hídricos y de la de Riego. - En materia de agua potable y alcantarillado, son de mencionar el Servicio Nacional de Sostenibilidad del Saneamiento Básico, entidad descentralizada que goza de autonomía administrativa, y la Autoridad de Control y Fiscalización Social de Agua Potable y Saneamiento Básico. En materia de riego, se cuenta con el Servicio Nacional de Riego.
BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura federal del país. El Sistema Nacional de Gestión Nacional del Agua comprende el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, encargado de la gestión de los recursos hídricos e integrado por representantes de los ministerios relacionados con el agua; la Secretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Medio Ambiente, la Agencia Nacional del Agua, los Consejos Estatales de Recursos Hídricos, las Agencias Estatales, los Comités de Cuenca y las Agencias de Cuenca. De manera concreta, la Agencia Nacional de Aguas, con autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio del Medio Ambiente, es la encargada de la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos

¹⁷³⁹ Elaboración propia, basada en los datos obtenidos de FAO AQUASTAT (<http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/>) y de las páginas Web oficiales de los Gobiernos de los distintos países latinoamericanos.

ANEXO N.º 2: MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA (II)

PAÍS	MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS
CHILE	<ul style="list-style-type: none"> - La principal característica es la dispersión institucional de la gestión de los recursos hídricos, siendo las principales instituciones la Dirección General de Aguas, responsable de la gestión y administración del recurso hídrico, y la Dirección de Obras Hidráulicas, encargada de proveer de servicios de infraestructura hidráulica que permitan el óptimo aprovechamiento del agua. Ambas Direcciones dependen del Ministerio de Obras Públicas. - Otras instituciones se corresponden con el Servicio de Evaluación Ambiental; la Superintendencia del Medio Ambiente; la Superintendencia de Servicios Sanitarios, el Instituto Nacional de Hidráulica, la Comisión Nacional de Riego y el Departamento de Defensas Fluviales. Además, existen las correspondientes Asociaciones de Usuarios
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> - El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con la Dirección de Gestión Integral de Recursos Hídricos como ente encargado de elaborar la política hídrica y regular la gestión integral de los recursos hídricos. A su vez, a las Corporaciones Autónomas Regionales les compete la planificación, administración, evaluación, control y seguimiento medioambiental de los usos del agua, así como la promoción y ejecución de obras, encargándose también de las concesiones de aguas y las tasas medioambientales. Asimismo, al Departamento Nacional de Planeación le corresponde realizar la evaluación y seguimiento de la inversión del sector hídrico, así como desarrollar estudios de revisión técnica, jurídica, financiera e institucional de proyectos. Igualmente, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico efectúa la regulación en materia de servicios públicos. - La Dirección de Gestión Integral de Recursos Hídricos propone, igualmente, las medidas dirigidas a promover el uso y ahorro eficiente del agua, en coordinación con el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
COSTA RICA	<ul style="list-style-type: none"> - La gestión de los recursos hídricos recae en el Viceministerio de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía. En concreto, la competencia sobre la asignación y administración del agua le incumbe a la Dirección de Agua, adscrita a dicho Ministerio. Asimismo, a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental le corresponde aprobar los estudios de impacto medioambiental de todos los proyectos de abastecimiento de agua potable, de saneamiento y de tratamiento de aguas residuales, siendo el Ministerio de Salud quien aprueba dichos proyectos. - Otras instituciones relacionadas con los recursos hídricos son el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento; la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; y la Asociación Administradora de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales.
CUBA	<ul style="list-style-type: none"> - El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos es el órgano responsable de la planificación, control y protección de los recursos hídricos, incluyendo la administración de la infraestructura hidráulica. Su estructura territorial la conforman las Direcciones Provinciales de Recursos Hidráulicos y los Complejos Hidráulicos subordinados. - A su vez, la Dirección de Ingeniería Agrícola del Ministerio de Agricultura es la entidad responsable de la operación y mantenimiento de los sistemas de riego y drenaje. - Otras instituciones relacionadas con los recursos hídricos son el Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas, que coordina el ordenamiento y la gestión integrada de las cuencas, y los Consejos de Cuencas Territoriales y Específicos.

ANEXO N.º 2: MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA (III)

PAÍS	MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS
ECUADOR	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una Autoridad Única del Agua que radica en la Secretaría del Agua, con rango ministerial, encargada de la gestión de los recursos hídricos de una manera integrada y sostenible en las cuencas hidrográficas. A su vez, la Agencia de Regulación y Control del Agua efectúa la regulación y control de la gestión integral e integrada de los recursos hídricos - Otras instituciones relacionadas: La Subsecretaría de Agua Potable, Alcantarillado y Residuos, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que ejerce las competencias relativas a la gestión del abastecimiento de potable y del saneamiento; y la Subsecretaría de Riego y Drenaje, adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, encargada de la gestión integral del riego y drenaje a través del Plan Nacional de Riego y Drenaje.
EL SALVADOR	<ul style="list-style-type: none"> - Dispersión y fraccionamiento institucional en la gestión y administración de los recursos hídricos, con la lógica superposición de funciones, ausencia de coordinación y conflictos de competencias. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la institución responsable de supervisar la disponibilidad y la calidad del agua y de promover la gestión integrada de las cuencas. La Dirección General de Gestión Hídrica y Ordenamiento Ambiental del Territorio, perteneciente a dicho Ministerio, ejerce las competencias sobre el uso sostenible, la disponibilidad y la calidad de los recursos naturales, en especial los recursos hídricos - La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados es la entidad que gestiona el abastecimiento de agua potable y el saneamiento a nivel nacional.
GUATEMALA	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de múltiples entidades, centralizadas y descentralizadas, con competencias sobre los recursos hídricos. La Dirección de Cuencas y Programas Estratégicos, encuadrada en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es la encargada de impulsar la gestión integrada de los recursos hídricos, en coordinación con el sector público y el privado. Asimismo, en 2008 se instituyó el Gabinete Específico del Agua, que integra a todas las entidades vinculadas con el agua, siendo el responsable de promover la implementación de la política nacional para la GIRH. - El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación dispone de una Unidad Especial de Ejecución del Desarrollo Integral de las Cuencas Hidrográficas, mientras que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es la institución que define las políticas referidas al agua potable y el saneamiento, ejecutadas por el Instituto de Fomento Municipal. A su vez, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas realiza la gestión de los recursos hídricos a través de un subsistema de áreas protegidas productoras de agua. - Las Municipalidades son las responsables de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, la promoción y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables, la reforestación de las cuencas y zonas de recarga hídrica y la formulación y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su jurisdicción.

ANEXO N.º 2: MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA (IV)

PAÍS	MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS
HAITÍ	<ul style="list-style-type: none"> - El Ministerio del Medio Ambiente es el responsable de la protección de los recursos hídricos a través de la Dirección de Recursos Hídricos y de la Dirección de Gestión de Vida y Saneamiento. - El Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Infraestructuras Agrícolas, es el responsable de la gestión de los recursos hídricos relacionados con el regadío. Esta Dirección, en concreto, se encarga de la infraestructura hidráulica para el regadío y el drenaje y del abastecimiento de agua a las zonas de regadío, para lo que se articula en el Servicio Nacional de Recursos Hídricos y el Servicio de Riego e Ingeniería Rural. - La gestión del abastecimiento de agua potable y el saneamiento radica en la Dirección Nacional del Agua Potable y el Saneamiento.
HONDURAS	<ul style="list-style-type: none"> - La Secretaría de Recursos Naturales, Ambiente y Minas es el organismo encargado de formular, ejecutar, coordinar y evaluar las políticas relacionadas con la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales, incluyendo el control de la contaminación en todas sus formas. Encuadrada en dicha Secretaría, la Dirección General de Recursos Hídricos es la encargada de manera específica de todo lo relacionado con el agua. - El Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento es el representante oficial del Gobierno de Honduras en materia de agua potable y saneamiento, nacional e internacionalmente, con funciones de formulación y aprobación de la política nacional del sector, desarrollo de estrategias, planes nacionales, coordinación y concertación de las actividades de las distintas instituciones públicas o privadas vinculadas al tema agua potable y saneamiento. - Otras instituciones relacionadas con los recursos hídricos son la Dirección General de Riego y Drenaje; el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados; y la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, responsable de las obras hidráulicas para control de inundaciones y el drenaje.
MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> - La Comisión Nacional del Agua, perteneciente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es la Autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional, siendo el órgano responsable de formular el programa nacional hidráulico. Asimismo, existen trece Organismos de Cuenca responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en sus regiones hidrológicas-administrativas. - Entidades relacionadas con el recurso hídrico: Consejos de Cuenca; Consejo Consultivo del Agua; Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; Organismos Descentralizados de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; Comisiones Estatales de Agua.
NICARAGUA	<ul style="list-style-type: none"> - La Autoridad Nacional del Agua goza de facultades técnicas-normativas, técnicas-operativas y de control y seguimiento, para ejercer la gestión, manejo y administración en el ámbito nacional de los recursos hídricos, siendo igualmente responsable de proponer al Consejo Nacional de Recursos Hídricos la conformación de los Organismos de Cuenca. - El Consejo Nacional de los Recursos Hídricos es la instancia del más alto nivel y foro de concertación y participación, con facultades asesoras y de coordinación, como de aprobación de las políticas generales, de planificación y seguimiento a la gestión que realiza la Autoridad Nacional del Agua en el sector hídrico.

ANEXO N.º 2: MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA (V)

PAÍS	MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS
NICARAGUA (CONT.)	<ul style="list-style-type: none"> - Los Organismos de Cuenca, dependientes de la Autoridad Nacional del Agua, funcionan como instancias gubernamentales, con funciones técnicas, operativas, administrativas y jurídicas especializadas propias, para la gestión, control y vigilancia del uso o aprovechamiento de las aguas en el ámbito geográfico de su Cuenca respectiva. - Dentro del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, responsable de normar y regular la conservación y el uso racional de los recursos naturales y de la calidad medioambiental, la Dirección de Recursos Hídrico y Cuencas Hidrográficas se encarga de la planificación y gestión integral con participación de los protagonistas de las cuencas hidrográficas, además de la elaboración de instrumentos de gestión medioambiental que contribuyan al uso sostenible y preservación de la calidad de los recursos hídricos nacionales. - Otras instituciones relacionadas con los recursos hídricos son el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados; la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados; la Comisión Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario; los Comités de Agua Potable y Saneamiento; y los Comités de Cuenca.
PANAMÁ	<ul style="list-style-type: none"> - El Ministerio de Ambiente es la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales. De una manera específica, su Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas es la responsable de garantizar la utilización y aprovechamiento racional de los recursos naturales a través de la gestión, protección y conservación de las cuencas hidrográficas. - Los aspectos relacionados con el regadío son competencia de la Dirección Nacional de Ingeniería Rural y Riego, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Agropecuario. - Entidades relacionadas con los recursos hídricos: Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.
PARAGUAY	<ul style="list-style-type: none"> - La Secretaría del Ambiente es la entidad que tiene como función o propósitos la formulación de políticas, la coordinación, la supervisión, la ejecución de las acciones medioambientales, los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo, referentes a la preservación, la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales. De una manera específica, su Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos es la entidad encargada de formular políticas de gestión racional y sostenible de los recursos hídricos y sus cuencas, de elaborar planes de control del uso racional y sostenible de estos, y de promover su gestión considerando sus usos múltiples. - Otras Instituciones: Dirección de Agua Potable y Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; Departamento de Agua y Riegos de la Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> - La Autoridad Nacional del Agua, del Ministerio de Agricultura y Riego, es el ente rector y máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, que forma parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Está organizada de manera descentralizada en 14 Autoridades Administrativas del Agua, 71 Administrativas Locales de Agua, y 8 Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca.

ANEXO N.º 2: MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA (VI)

PAÍS	MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS
PERÚ (CONT.)	<ul style="list-style-type: none"> - En el Ministerio del Ambiente, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales ejerce las competencias en las materias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales, diversidad biológica, cambio climático y desertificación, y la gestión de los suelos. A su vez, la Dirección General de Calidad Ambiental, perteneciente al Viceministerio de Gestión Ambiental, es la encargada de formular los estándares de calidad medioambiental para el agua y los límites máximos permisibles para efluentes de las diferentes actividades industriales. - Otras instituciones: Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento.
REP. DOMINICANA	<ul style="list-style-type: none"> - El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, adscrito a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es responsable de la preservación y aprovechamiento racional de los recursos hídricos, garantizando la disponibilidad del recurso en cantidad y calidad adecuadas, y de forma justa y oportuna, con énfasis en el agua para el riego. Organiza y gestiona la explotación y conservación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios. - Dentro del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Viceministerio de Suelos y Aguas, a través de la Dirección de Agua y Cuencas Hidrográficas y la Dirección de Uso de Suelos y de Manejo de Agregados, es la entidad responsable de gestionar de manera integral y sostenida los recursos suelo y agua de las cuencas hidrográficas. - Otras instituciones: Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados.
URUGUAY	<ul style="list-style-type: none"> - Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente proponer al Poder Ejecutivo la Política Nacional de Aguas enfocada a la gestión sostenible e integrada de los recursos hídricos basada en la unidad de la cuenca hidrográfica. La Dirección Nacional de Aguas, perteneciente a dicho Ministerio, es la entidad responsable de evaluar, administrar y controlar todos los recursos hídricos, y de convocar al Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio y a la Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento. A su vez, la Dirección Nacional de Medio Ambiente es el organismo rector de la gestión medioambiental, y tiene entre sus competencias el control de la calidad del agua y el vertido de efluentes en los cursos de agua. - El Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, perteneciente al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, es el órgano que formula el plan nacional de gestión de recursos hídricos y elabora el plan nacional de agua potable y de saneamiento integral. - Los Consejos Regionales de Recursos Hídricos son los responsables de la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos transfronterizos. - El Ministerio de Transporte y Obras Públicas es el responsable de todo lo relacionado con la navegabilidad de los cursos de agua con el objetivo de cumplir con las necesidades del transporte fluvial y la realización y vigilancia de obras hidráulicas y fluviales. - La Dirección General de Recursos Naturales Renovables, dependiente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, es responsable de promover el uso y la conservación de los suelos y aguas destinados a fines agropecuarios, así como de ejecutar el Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego. - Otras instituciones: Administración de Obras Sanitarias del Estado; Comisiones de Cuenca y Acuífero; Juntas Regionales de Riego.

ANEXO N.º 2: MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA (VII)

PAÍS	MARCO INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS
VENEZUELA	<ul style="list-style-type: none">- Dentro del Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas, que ejerce la Autoridad Nacional de las Aguas, el Viceministerio de Gestión Ecosocialista de Aguas, conformado por las Direcciones Generales de Conservación de Cuencas Hidrográficas, de Manejo de Embalses y Agua Potable, y de Saneamiento y Control de Inundaciones, es el responsable de la gestión integral de las cuencas hidrográficas nacionales y transfronterizas, así como de la propuesta y desarrollo de planes y políticas en materia de agua potable y saneamiento.- El Consejo Nacional de las Aguas es la entidad de consulta y concertación en el tema de los recursos hídricos. A su vez, los Consejos de Región Hidrográfica son entes de coordinación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos estatales y municipales y, al mismo tiempo, de concertación con las comunidades y grupos vecinales organizados. Los Consejos de Cuenca Hidrográfica tienen a su cargo las funciones referentes a la elaboración, aprobación, ejecución y supervisión de la propuesta del Plan de Gestión Integral de las Aguas de la respectiva Cuenca Hidrográfica.- Otras instituciones relacionadas con los recursos hídricos son los Consejos Comunales, las Mesas Técnicas y los Comités de Riego.

