

Marcos legales y acuerdos institucionales para la cooperación



Nota informativa

Contribuyendo a la cooperación en agua

A pesar de la complejidad de los problemas del agua y de los muchos intereses en juego, la experiencia demuestra que los conflictos sobre el agua pueden ser tratados de forma diplomática. Cada vez más se desarrollan **tratados, protocolos, convenciones y acuerdos institucionales** sobre cooperación para el uso, desarrollo y protección de las aguas compartidas y los ecosistemas asociados. Estos marcos y fórmulas institucionales sirven de marco para la prevención y la resolución de conflictos sobre los recursos hídricos (Río+20 2012).

La revisión de casos concretos de cooperación indica que llegar a soluciones cooperativas se ve facilitado por:

- La existencia de marcos legislativos
- Relaciones de buena vecindad entre las partes
- La creación de instituciones conjuntas para tratar los problemas
- La existencia de mecanismos para la resolución de conflictos
- La ausencia de impactos adversos significativos sobre la cantidad o calidad de las aguas que discurren aguas abajo hacia los países vecinos.

(Fuente: UNW-DPAC 2012)

¿Sabía que...?

Desde el 805 AD se han diseñado más de 3.600 tratados relacionados con las aguas internacionales. (FAO 1984)

158 de las 263 cuencas internacionales y acuíferos transfronterizos del mundo carecen de un marco de gestión cooperativa (ONU-Agua 2008)

Marcos legislativos

Reglas y principios globales

- **La Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.** Esta convención marco fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en mayo de 1997. La convención reconfirmó tres principios básicos para guiar la conducta de las naciones en relación con las aguas compartidas: "el uso equitativo y razonable"; la obligación de prevenir cualquier daño significativo a los Estados vecinos; y la obligación de cooperar. También incluye un mecanismo de notificación previa y de consulta sobre medidas que se prevean tomar. Hay 29 naciones que son parte de la convención. Seis más son necesarias para que ésta entre en funcionamiento.
- **La Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos.** Esta resolución fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2011. La resolución llama a los Estados a cooperar para prevenir, reducir y controlar la contaminación de los acuíferos compartidos y puede servir como base de un futuro instrumento legalmente vinculante sobre los acuíferos transfronterizos.



Implementación

La implementación de acuerdos existentes sigue siendo un reto. El desarrollo legislativo y la traducción de estos marcos generales en políticas sigue estando pendiente en muchos casos. No hay suficiente desarrollo y muchos tratados no tienen provisiones claras y tangibles. Los mecanismos de aplicación y cumplimiento a menudo no están incorporados en los tratados (WWF 2012). La implementación de los tratados también puede verse afectada por la falta de voluntad política, estructuras de gestión del agua inadecuadas y por la falta de capacidad de implementación a nivel nacional (*Fuentes: Salman 2007, UNW-DPC 2009*).

Regionales y bilaterales

Diversos acuerdos transfronterizos y bilaterales han sido establecidos para la gestión conjunta de las aguas compartidas.

El Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (el Convenio del Agua) fue adoptado por la CEPE en 1992 y promueve la cooperación en aguas superficiales y subterráneas transfronterizas, reforzando su protección y gestión sostenible. La Convención pretende reforzar las medidas locales, nacionales e internacionales para la protección y buena gestión ecológica de las aguas superficiales y subterráneas transfronterizas. El Convenio del Agua obliga a los países ribereños a realizar acuerdos y establecer organizaciones conjuntas.

¿Sabía que...?

En la región CEPE hay hoy 165 acuerdos específicos en vigor sobre aguas transfronterizas - ríos, lagos y acuíferos- realizados entre, o con la participación, de países de la región. (CEPE 2011)

El río que discurre a través de un número mayor de países es el Danubio, que viaja por el territorio de 18 países.

El Convenio del Agua de la CEPE se convierte en un instrumento global

El Convenio del Agua comenzó se inició como un Convenio circunscrito a la región europea que fue negociado por los Estados Miembro de la Comisión Económica para Europa (CEPE) y adoptado el 17 de Marzo de 1992 en Helsinki. 38 países y todos los países miembro de la Unión Europea (UE) son ahora partes del Convenio. Los tres pilares del Convenio son la obligación de uso equitativo y razonable de las aguas transfronterizas, la obligación de prevenir, controlar y reducir significativamente los impactos transfronterizos y la obligación de cooperar a través de acuerdos específicos y organizaciones conjuntas. La autoridad suprema del Convenio es la Reunión de las Partes. Ésta mejora la cooperación a través del desarrollo de protocolos, documentos guías, proyectos y actividades sobre el terreno.

En el 2003, las partes introdujeron una adenda al Convenio con el fin de hacer posible que cualquier otro Estado Miembro de las Naciones Unidas pudiera acceder a este instrumento. Esta adenda fue propuesta para promover la cooperación transfronteriza a escala mundial, para compartir la experiencia del Convenio y para beneficiarse de la experiencia en otras regiones del mundo. La adenda entrará en vigor en febrero de 2013, convirtiendo entonces al Convenio del Agua en un instrumento global. Esta globalización del Convenio será una contribución importante al Año Internacional de la Cooperación en la Esfera del Agua.

Algunos ejemplos de marcos legislativos regionales no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas incluyen:

- **La Directiva Marco del Agua de la Unión Europea** (2000), que estableció un marco legal para la protección y mejora de la calidad ecológica de las aguas en toda la Unión Europea y con el fin de asegurar su uso sostenible a largo plazo. La gestión por cuenca es reconocida como la escala adecuada para la planificación y la gestión. La directiva establece la necesidad de procesos participativos de las partes interesadas en los procesos de planificación de comités de autoridades de cuenca para la cooperación entre las distintas administraciones de la cuenca.
- **El protocolo revisado de SADC sobre cursos de agua compartidos**, que fue establecido por los miembros de la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (SADC) en el 2000. El protocolo establece el marco para el uso de los cursos de agua compartidos por uno o más Estados miembros del SADC.

Acuerdos institucionales

Promoviendo la cooperación en agua

La existencia de estructuras adecuadas de cooperación en los niveles nacional, regional y transfronterizo, puede jugar un papel crucial para **equilibrar los diversos intereses** que compiten por los recursos hídricos y de esta manera permitir una cooperación sostenible. La institucionalización de la cooperación puede ayudar a **construir confianza** y esto a su vez ha permitido que diversas instituciones de gobernanza conjunta hayan desarrollado soluciones para los retos de las aguas compartidas. Distintas investigaciones demuestran que donde hay capacidad institucional para el diálogo y para la gestión de disputas **los conflictos son menos probables**. (Fuentes: ONU-Agua 2008, Banco Mundial 2012, Jägerskog 2012)

¿Sabía que...?

El 41% de las cuencas compartidas del mundo cuenta con alguna fórmula institucional de cooperación (Gerlak 2007).

Allí donde existen instituciones internacionales sobre el agua las relaciones entre los países ribereños son generalmente más cooperativas que en aquellas sin tratados u otros mecanismos de gestión cooperativa. (OSU 2011)

A nivel transfronterizo

A escala transfronteriza, las organizaciones conjuntas como son las comisiones de ríos, lagos o acuíferos han sido importantes para mantener en el tiempo la cooperación entre países y promover la gestión sostenible en el contexto transfronterizo. El apoyo político y financiero de los gobiernos y la participación de una variedad de partes interesadas ha contribuido a su éxito.

Cooperación en agua en casos de conflictos armados

Los acuerdos legales y las formulas institucionales para compartir el agua han sido negociadas y mantenidas incluso en periodos de conflicto persistentes relacionados con otros temas Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam han podido cooperar desde 1957 dentro del marco del comité del río Mekong y han tenido intercambios técnicos incluso durante la Guerra de Vietnam. La Comisión del Río Indo sobrevivió a dos guerras entre India y Pakistán.



Algunos ejemplos de acuerdos institucionales transfronterizos

La Organización para el desarrollo de la cuenca del río Senegal (OMVS)

La OMVS fue fundada en 1972 por sus Estados miembro: Mali, Mauritania y Senegal (Guinea tiene estatus de país observador). Le organización tiene asignada la responsabilidad de implementar la Convención del Río Senegal; promoviendo y coordinando estudios para su desarrollo y cualquier otra función económica y técnica que le sea asignada por sus Estados miembro. En el año 2002 sus miembros adoptaron la Carta del Agua con una visión compartida para gestionar el río Senegal de manera sostenible (FMAM 2011).

La Iniciativa del Río Nilo (NBI)

La NBI fue establecida en febrero de 1999 por los Ministros de los países que comparten el río Nilo: Egipto, Sudán, Etiopía, Uganda, Kenia, Tanzania, Burundi, Ruanda, República Democrática del Congo y Eritrea (este último como observador). La NBI busca el desarrollo del río de manera cooperativa, compartiendo los beneficios socio-económicos y promoviendo la paz y seguridad regional. La NBI establece unos mecanismos institucionales, una visión compartida y un conjunto de guías de políticas del agua que ofrecen un marco amplio para la acción cooperativa (GEF 2011).

La Comisión del Río Mekong (MRC)

La MRC fue establecida en 1995 por el Acuerdo del Mekong y sucedió al Comité del Mekong a su vez fundado por las Naciones Unidas en 1957. El MRC es una agencia intergubernamental formada por Tailandia, Camboya, Vietnam y Laos para coordinar el desarrollo de los recursos hídricos considerando la necesaria protección de dichos recursos y la protección ambiental en la cuenca baja del Río Mekong (LMRB). Los dos Estados aguas arriba de la cuenca del Mekong, China y Myanmar, son socios en el diálogo. La MRC está compuesta por tres órganos permanentes: un Consejo, un Comité Conjunto y un Secretariado, e incorpora a una variedad de actores y partes interesadas en la planificación estratégica y en su programa de trabajo (Fuentes: ONU-Agua 2008, FMAM 2011, MRC).

A nivel nacional

La gestión efectiva y sostenible del agua requiere que las partes interesadas en el recurso común cooperen para su gestión conjunta, su protección y su desarrollo. Organizaciones nacionales y subnacionales como las autoridades de agua y los organismos de gestión de cuenca pueden servir como marcos institucionales para dirimir las diferencias y los temas que puedan surgir entre administraciones y entre los diferentes usos del agua, incluyendo las necesidades para la población y las de las actividades económicas.

No hay un diseño único

Las instituciones se establecen para responder a ciertas demandas que son específicas para cada cuenca. Por ello, mecanismos de cooperación que pueden funcionar bien en una cuenca no tienen necesariamente por qué hacerlo en otras. La fórmula de organización elegida debe realizarse a medida de las características de una cuenca y reflejar sus características ambientales, hidrológicas, políticas, económicas y sociales. (Fuentes: ONU-Agua 2008, UNW-DPC 2009)



A nivel local

La implicación de los actores locales y la participación pública es clave para la coordinación de los diversos actores e intereses a escala local y de éstos en las cuencas. Esto puede verse facilitado por las plataformas de actores locales como foros de diferentes actores en los que cada uno tiene un espacio para expresar sus preocupaciones y aportar soluciones que permitan llegar a soluciones negociadas. Además, en las zonas rurales **las comunidades de regantes y las cooperativas, las comisiones de agua y los jurados de riego** juegan un papel fundamental en la gestión del agua a escala local, incluyendo la resolución de conflictos entre diferentes usuarios locales. Se ha comprobado que las **Comunidades de Regantes y de Usuarios** son también claves en los casos en los que la capacidad, de las autoridades públicas para la recogida de información y el monitoreo es insuficiente.

Ciudades

El proyecto SWITCH (Una gestión sostenible del agua mejora la salud de las ciudades del mañana), financiado como programa de investigación de la UE, se estableció con el objetivo de conseguir una gestión integrada del agua en zonas urbanas que sea más sostenible en la "Ciudad del Futuro". SWITCH reunió a partes interesadas de una variedad de instituciones en las llamadas plataformas multi-actores (como alianzas para el aprendizaje) a nivel de barrio, de las ciudades y en algunos casos a escala nacional y global. Las partes interesadas, conjuntamente, debatieron sus problemas y probaron ideas para mejorar la gestión integrada del agua en las ciudades. El proyecto SWITCH se llevó a cabo entre 2006 y 2011 por un consorcio de 33 socios de 15 países coordinados por la UNESCO-IHE (*Butterworth ed. 2011*).

Condiciones para el éxito de los acuerdos transfronterizos

Los expertos citan, entre otros, los siguientes elementos para que los acuerdos transfronterizos tengan éxito:

- Existencia de obligaciones y derechos claros y de procedimientos bien desarrollados para la cooperación.
- Existencia de instituciones para la cooperación.
- Existencia de requisitos y medidas para la gestión y protección de las aguas y los ecosistemas asociados.
- Existencia de medidas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos.
- Consideración de la calidad y la cantidad, los eventos hidrológicos, las dinámicas cambiantes en la cuenca y de los valores sociales, así como de los impactos potenciales del cambio climático.
- Existencia de mecanismos de prevención y resolución de conflictos, incluyendo los que se refieren a la preparación de planes del agua por alguna de las partes.
- Existencia de medios claros pero flexibles para compartir los beneficios del agua, para la asignación del agua y de estándares de calidad del agua.
- Existencia de provisiones para el monitoreo conjunto, el intercambio de información y la participación pública, así como la asistencia mutua durante eventos extremos.
- Existencia de fórmulas para tratar el riesgo y la incertidumbre, por ejemplo la relacionada con el cambio climático.



Referencias

- Banco Mundial, 2012. Reaching Across the Waters: Facing the Risks of Cooperation in International Waters, Water papers
- Bigas, H. (Ed.), 2012. The Global Water Crisis: Addressing an Urgent Security Issue. Papers for the InterAction Council, 2011-2012. UNU-INWEH
www.inweh.unu.edu/WaterSecurity/documents/WaterSecurity_FINAL_Aug2012.pdf
- Butterworth, J., McIntyre, P. y da Silva Wells, C. 2011. SWITCH in the city: putting urban water management to the test. Centro Internacional de Agua y Saneamiento (IRC)
- Comisión Económica para Europa (CEPE), 2011. Second Assessment of Transboundary Rivers, Lakes and Groundwaters http://www.zaragoza.es/ciudad/medioambiente/onu/es/detallePer_Onu?id=210
- Comisión Económica para Europa (CEPE), 2009. River basin commissions and other institutions for transboundary water cooperation www.unece.org/index.php?id=11628
- Comisión Europea 2008. Water Note 1. Joining Forces for Europe's Shared Waters: Coordination in international river basin districts
http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/water_note1_joining_forces.pdf
- Gerlak, Andrea, 2007. Regional Water Governance and Institutional Arrangements around Transboundary Waters, Universidad de Arizona
- Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM), Universidad de Columbia, 2011. International Waters: Review of Legal and Institutional Frameworks
- Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), 2012. Sección sobre los Convenios del Agua en el sitio web del WWF
http://wwf.panda.org/what_we_do/how_we_work/policy/conventions/water_conventions/
- Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y DFID, 2010. International Architecture for Transboundary Water Resources Management: Policy Analysis and Recommendations
- Jägerskog, Anders, 2012. Transboundary Waters for the Ministerial Roundtable on Transboundary Waters: Current Status of Cooperative Efforts on Transboundary Waters. Foro Mundial del Agua, Marsella, Francia, Marzo de 2012
www.watergovernance.org/sharedwaters
- ONU-Agua, 2012. Status Report on the Application of Integrated Approaches to Water Resources Management
www.un.org/waterforlifedecade/pdf/un_water_status_report_2012.pdf
- ONU-Agua, 2008. Transboundary Waters: Sharing Benefits, Sharing Responsibilities, Thematic paper
www.unwater.org/downloads/UNW_TRANSBOUNDARY.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 1984. Systematic Index of International Water Resources Treaties, Declarations, Acts and Cases, by Basin: Volume II. Legislative Study #34
- Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP) de las Naciones Unidas, 2009. El agua en un mundo en constante cambio
www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/wwdr3-2009/
- Protocolo revisado del SADC sobre cursos de agua compartidos
www.sadc.int/documents-publications/show/Revised_Protocol_Shared_Watercourses.pdf



- Salman, S. (Banco Mundial), 2007. The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law, Water Resources Development Vol.23 No.4, 625-640
- Shamir, Yona, 2003. Alternative Dispute Resolution Approaches and their Application. Paris, UNESCO-PHI <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001332/133287e.pdf>
- Sitio web de la Comisión del Río Mekong www.mrcmekong.org/
- Universidad del estado de Oregón (OSU), Departamento de Geociencias, 2011. Transboundary Freshwater Dispute Database www.transboundarywaters.orst.edu/
- UNW-DPAC, 2012. Documento de antecedentes de la Conferencia Internacional Anual de Zaragoza de ONU-Agua 2012/2013. Preparando el Año Internacional 2013. ¡Haciendo realidad la cooperación en materia de agua!
- UNW-DPC, 2009. Institutional Capacity Development in Transboundary Water Management, WWAP side publication: Insights. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001817/181792E.pdf>