

# CURSOS DE AGUA INTERNACIONAL Y CUENCAS TRANSFRONTERIZAS EN LA LEGISLACIÓN PERUANA



PERÚ

Ministerio  
de Agricultura y Riego



ANA

Autoridad Nacional del Agua



Trabajando para  
todos los peruanos



# Índice

<b>Presentación</b> .....	6
<b>Introducción</b> .....	10
<b>I. Conceptos iniciales</b>	
1. Aguas compartidas en el mundo .....	15
2. Ríos, acuíferos y cuencas transfronterizas .....	16
3. Importancia de las aguas internacionales.....	19
4. El problema de las denominaciones .....	20
<b>II. Evolución y desarrollo del derecho internacional de aguas</b>	
1. El derecho internacional público .....	25
2. El derecho internacional de aguas .....	26
3. Evolución del derecho internacional de aguas.....	28
4. Teorías sobre la soberanía y el uso de los cursos de agua internacional .....	31
5. Fuentes del derecho internacional de aguas.....	33
6. Principios del derecho internacional de aguas .....	39
7. Instituciones del derecho internacional de aguas.....	49
8. Acuíferos transfronterizos .....	53
<b>III. El derecho internacional de aguas en el Perú</b>	
1. Cuencas transfronterizas en Perú.....	57
2. La normativa peruana sobre los recursos hídricos transfronterizos .....	65
3. Los tratados celebrados por Perú sobre los recursos hídricos transfronterizos.....	68
4. El rol de los gobiernos regionales.....	70
5. Tratados con Bolivia y Ecuador.....	73
5.1 El caso de la cuenca del lago Titicaca .....	73
5.2 El caso de las cuencas compartidas con Ecuador .....	79
<b>IV. Conclusiones</b>	
<b>Bibliografía</b> .....	89
<b>Anexos</b>	
Tratado de Cooperación Amazónica.....	93
Declaración de Isla Esteves - 2015 .....	100
Acuerdo para el establecimiento de Comisión Binacional de cuenca del río Zarumilla .....	108

## MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO

Ing. José Manuel Hernández Calderón  
Ministro de Agricultura y Riego

## AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA

Ing. Abelardo De la Torre Villanueva  
Jefe

Abg. Yury Pinto Ortiz  
Secretario General

### Edición:

Autoridad Nacional del Agua

### Coordinación:

Dirección de Gestión del Conocimiento y Coordinación Interinstitucional

### Colaboración:

Laureano del Castillo Pinto

### Diseño y diagramación:

Anghelo Manuel Rodríguez Paredes

I era edición: junio 2017

Autoridad Nacional del Agua ©

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-07676

**Tiraje:** 1000 ejemplares

Impreso: Servicios Gráficos Rodríguez Paredes

RUC : 10452947973

Nícolas de Píerola 161 Comas

editaimprimetulibro@gmail.com

Se terminó de imprimir en julio del 2017

Autoridad Nacional del Agua

Calle Diecisiete 355 Urb. El Palomar, San Isidro, Lima - Perú

Teléfono: 224 3298

Los contenidos de esta publicación solo podrán ser reproducidos con autorización de la Autoridad Nacional del Agua, incluyendo autoría y fuente de información

## Presentación



El derecho de agua internacional tiene trascendental importancia para lograr la gobernanza de las cuencas transfronterizas y el desarrollo sostenible de los países que las ocupan. La primera razón de tal importancia es que aproximadamente el 45 % del globo terráqueo está constituido por cuencas transfronterizas. América y África son los continentes con mayor territorio transfronterizo, con el 49 % y el 27 %, respectivamente. En tanto, América tiene el mayor número de cuencas transfronterizas, seguido de Europa. La segunda razón es que, en los últimos años, la presión sobre el recurso hídrico se ha incrementado considerablemente en muchas partes del mundo, principalmente en aquellas regiones en desarrollo, debido al incremento de la población, actividades y servicios, así como, a los efectos del cambio climático.

Adicionalmente, la mayor parte del agua dulce disponible para ser explotada en el planeta se encuentra en cuencas transfronterizas que ocupan territorios de dos o más Estados soberanos; ello impone la necesidad ineludible de llegar a acuerdos, convenios o tratados para la adecuada gestión de los recursos hídricos compartidos.

Respecto a la realidad nacional, el Perú es el tercer país con mayor extensión superficial de América del Sur, con 1,285 millones de kilómetros cuadrados, de los cuales 311 mil kilómetros cuadrados está compuesto por cuencas transfronterizas. Esta realidad exige al Perú asumir desafíos para lograr administrar eficientemente dichas cuencas que constituyen sistemas ecológicos integrados y, al mismo tiempo, fragmentados política y soberanamente entre dos o más países.

De acuerdo con la metodología de Otto Pfasterer, aprobada por la Autoridad Nacional del Agua, el Perú comparte 34 cuencas transfronterizas con 5

países: Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, distribuidas en las vertientes del Pacífico (9), Amazonas (17) y Titicaca (8). El aprovechamiento de las aguas en estas cuencas se efectúa de conformidad con los principios del derecho internacional y los acuerdos internacionales vigentes. Para su cumplimiento, la Autoridad Nacional del Agua coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores la suscripción de acuerdos multinacionales que tengan por finalidad la gestión integrada del agua en las cuencas transfronterizas

Desde el 2010, ANA, junto con la Cancillería peruana y las autoridades de los nuestros países vecinos, con los que compartimos cuencas hidrográficas, viene haciendo esfuerzos coordinados para desarrollar una adecuada gestión de las cuencas transfronterizas. A continuación, se mencionan las principales.

Con el Ecuador, se está trabajando en el marco de tres mecanismos:

- a. Mandato presidencial Perú Ecuador
- b. Proyecto ANA-SENAGUA/GEF-PNUD
- c. Proyecto Ecocuenas

Con Colombia, se viene coordinando acciones para realizar el I Encuentro Binacional para la Gestión de Recursos Hídricos en Cuencas Transfronterizas, orientado a elaborar una propuesta de acuerdo para la creación de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos Cuenca Transfronteriza Putumayo.

Con Bolivia, se está desarrollando las siguientes acciones:

- a. Gestión de la Autoridad Binacional del Sistema Hídrico del Lago Titicaca (ALT), orientado a actualizar el Plan Director y el Plan Operativo Anual

- b. Elaboración del modelo hidrológico para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la cuenca del río Maure-Mauri
- c. Implementación del Proyecto Gestión Integrada de Recursos Hídricos en el Sistema Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar de Coipasa TDPS

Por otro lado, en el marco del Perú-OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), desde 2005, la ANA participa activamente en la implementación del Proyecto Manejo Integrado y Sostenible de los Recursos Hídricos Transfronterizos de la Cuenca del Río Amazonas Considerando la Variabilidad y el Cambio Climático (Proyecto GEF Amazonas); asimismo, participa en el Proyecto Amazonas: Acción Regional en Recursos Hídricos (Proyecto Amazonas). En el marco de la OTCA, ANA es punto focal de la Iniciativa Piloto de la Red Hidrometeorológica.

En este contexto, se ha recibido la contribución del doctor Laureano Del Castillo Pinto, quien nos brinda un documento de trabajo general a partir del Curso de Legislación de Aguas Internacionales, que desarrolló la Autoridad Nacional del Agua en 2015.

En este documento, se abordan temas como la situación actual de las aguas compartidas, la importancia de las aguas internacionales y el problema de las denominaciones. Además, se realiza un análisis de la evolución y desarrollo del derecho internacional, así como del derecho internacional del agua en el Perú; finalmente, se presentan las conclusiones. Consideramos que este trabajo contribuirá a fortalecer las capacidades en materia de derecho internacional de aguas y, por ende, a mejorar la gestión que desarrolla la Autoridad Nacional del Agua en estrecha articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Por las razones expuestas en los párrafos precedentes, y con el fin de contribuir a lograr la meta 6.5. “Implementar la gestión integrada de los recursos hídricos en todos los niveles, inclusive mediante la cooperación transfronteriza, cuando corresponda” del Objetivo N° 6 del Desarrollo Sostenible “Agua y Saneamiento”, ponemos a disposición del público general la presente publicación.

Autoridad Nacional del Agua





## Introducción

En los inicios de este siglo, nadie discute que el agua es un elemento indispensable para la vida humana, animal, vegetal y de todas las otras formas de vida que conocemos. Así lo han reconocido las civilizaciones humanas desde la Antigüedad, las cuales se asentaron y desarrollaron precisamente aprovechando cursos de agua dulce, como ríos y lagos. Es el caso de los ríos Éufrates y Tigris para Mesopotamia; del Nilo para Egipto; del Indo para India; y del Huang He, o río Amarillo, para China. En la cosmovisión andina, por otra parte, el agua es un ser vivo, proveedor de vida y de animación del universo, que fecunda la Pachamama (Madre Tierra) y permite la reproducción de la vida.

Con el desarrollo del comercio, los ríos, lagos y mares se convirtieron en el medio principal de comunicación e intercambio. Con el establecimiento y la consolidación de sociedades más organizadas —las cuales reclamaban mayores derechos para ellas— estos recursos también originaron conflictos. Este trabajo trata sobre las aguas internacionales, o cursos de agua internacional, y de las cuencas sobre las cuales discurren estas aguas, así como sobre el tratamiento que estas reciben en el derecho internacional y en la legislación peruana.

La Autoridad Nacional del Agua (ANA) creyó conveniente impulsar una publicación sobre esta temática, con la finalidad de difundirla más ampliamente en el medio nacional y considerando el valioso aporte que varios de sus funcionarios podrían hacer al haber participado en un curso regional sobre el derecho internacional de aguas. Para ello, la ANA encargó al doctor Pierre Foy un estudio titulado *Diagnóstico y evaluación base del marco jurídico peruano sobre la gestión de los recursos hídricos de los cursos de agua internacional diferente a la navegabilidad*.

La presente publicación, tomando como base dicho estudio y otras publicaciones recientes, tiene como objetivo contribuir a un mayor conocimiento de este tema en nuestro medio. Asimismo, busca que funcionarios vinculados con la gestión del agua, académicos, estudiantes, y, en general, personas interesadas en la gestión del agua y de otros recursos naturales profundicen en el conocimiento de esta vasta y compleja rama del derecho internacional público.

De este modo, la Autoridad Nacional del Agua considera el cumplimiento de una de sus funciones: en tanto ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, debe coordinar y asegurar la gestión integrada y multisectorial, el aprovechamiento sostenible, la conservación, el uso eficiente y el incremento de los recursos hídricos (artículo 12 de la Ley de Recursos Hídricos). Más específicamente, la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos considera como una de sus estrategias de intervención “Promover e implementar la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Cuencas Transfronterizas” (estrategia de intervención 3.2.), la cual contempla, como primer lineamiento de acción, “Promover e implementar la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Cuencas Transfronterizas”.

Al mismo tiempo, con esta publicación, la Autoridad Nacional del Agua persigue honrar uno de los compromisos del Estado, contenido en el apartado j de la Trigésimo Tercera Política de Estado (Política de Estado sobre los Recursos Hídricos), aprobada por el Foro del Acuerdo Nacional, en agosto de 2012. Dicho documento señala que, para cumplir los objetivos consignados en su primer párrafo, el Estado “fortalecerá la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas Transfronterizas,

estableciendo acuerdos con los países limítrofes y apoyando a las organizaciones creadas para tal fin".<sup>1</sup>

Si bien el tema de los recursos hídricos transfronterizos ha recibido, en nuestro país, la atención correspondiente, se hace necesario un mayor esfuerzo considerando que existen 34 unidades geográficas o cuencas transfronterizas que involucran a nuestros vecinos; en total, se trata de una superficie de 798,000 km<sup>2</sup>, de los que corresponden a nuestro país 311,000 km<sup>2</sup>. La complejidad del tema estriba en que está en juego la soberanía de los distintos Estados involucrados, lo que explica que el nombre de la rama del derecho internacional que lo aborda —e incluso el objeto mismo de estudio— no goce aún de consenso. En efecto, como se verá más adelante, se discute se trata de "ríos internacionales", de "cuencas transfronterizas", de "cuencas compartidas", entre otras denominaciones.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos. El primero aborda los conceptos iniciales y los aspectos terminológicos; el segundo, la evolución y el desarrollo del derecho internacional de aguas. En esta parte, también se analizan las fuentes y

principios de esta rama del derecho internacional público —la cual se encuentra en constante evolución—, y otros aspectos importantes, como el de los acuíferos transfronterizos. El capítulo tercero se centra en el desarrollo del derecho internacional de aguas en el país: inicia con la precisión de los cursos de agua y cuencas compartidos con los Estados vecinos, y continúa con la revisión de la normativa peruana sobre estos temas; culmina con una revisión de las experiencias más desarrolladas en relación con la gestión conjunta de los recursos hídricos, principalmente con Bolivia y Ecuador. La cuarta parte son las conclusiones, que deben ser consideradas provisionales, en tanto se espera un mayor desarrollo de esta disciplina en nuestro país.

Además de la bibliografía consultada, se presentan los anexos. En dicha parte, se podrá encontrar, además del texto de la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación —considerado el más importante instrumento jurídico en estos temas—, otros dos documentos relacionados con la gestión de los cursos de agua compartidos con Bolivia y Ecuador.

<sup>1</sup> Puede consultarse en: <<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/33-politica-de-estado-sobre-los-recursos-hidricos/>>.



# I. CONCEPTOS INICIALES

Es común que los ríos se empleen para definir límites entre los Estados, lo cual no deja de plantear algunos problemas, ya que una de las características del agua es que fluye, lo que normalmente no ha sido tomado en cuenta al establecer dichas fronteras. En este aspecto, el ámbito en el que más se ha avanzado en definir acuerdos entre los países es la navegación, pero hay otros varios campos en los que se requiere de una regulación mayor. En este primer capítulo, analizaremos las nociones básicas para abordar esta temática de modo más preciso.

## I. Aguas compartidas en el mundo

El agua tiene una importancia tan grande que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) formalizó, en 2003, un mecanismo de coordinación entre sus organismos para todas las cuestiones relacionadas con el agua dulce, incluyendo el saneamiento, denominado "UN-Water" o, en español, "ONU-Agua". De acuerdo con dicho mecanismo de coordinación, las aguas compartidas en el mundo presentan la siguiente situación:<sup>2</sup>

- Los 263 lagos y cuencas fluviales transfronterizos constituyen casi la mitad de la superficie de la Tierra.
- Un total de 145 países tienen parte de su territorio en cuencas internacionales y 21

países se sitúan en su totalidad en el interior de cuencas internacionales.

- Mientras la mayoría de las cuencas son compartidas por dos países, en otras muchas el número es mucho mayor. Existen 13 cuencas en todo el mundo compartidas entre 5 y 8 países.
- Otras cinco cuencas, los ríos Congo, Níger, Nilo, Rin y Zambeze, se comparten entre 9 y 11 países. El río que atraviesa el mayor número de países es el Danubio, que fluye a través del territorio de 18 naciones. (ONU)

A pesar de esta rápida caracterización, la realidad del agua y de los elementos asociados a ella, como las cuencas, es incluso más compleja; ello puede apreciarse en el gráfico siguiente, tomado igualmente de información de ONU-Agua.<sup>3</sup> Se puede apreciar que existen 276 cuencas ribereñas transfronterizas en el mundo, así como 200 acuíferos transfronterizos. Esas cuencas transfronterizas se ubican en los diferentes continentes, 38 de ellas en Sudamérica.

La misma fuente afirma que los territorios de 148 países incluyen una o más cuencas transfronterizas; 39 países tienen más del 90 % de sus territorios dentro de una o más cuencas de ríos transfronterizos; y 21 países están situados en su totalidad dentro de una o más de estas cuencas.

<sup>2</sup> Tomado de <[http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary\\_waters.shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml)>

<sup>3</sup> Tomado de <[http://www.unwater.org/fileadmin/user\\_upload/unwater\\_new/docs/transboundary\\_waters.pdf](http://www.unwater.org/fileadmin/user_upload/unwater_new/docs/transboundary_waters.pdf)>



Gráfico I



Como puede apreciarse, las cifras, proporcionadas por la misma fuente, no coinciden plenamente. Ello puede deberse, entre otros aspectos, al uso de distintos conceptos y categorías. En efecto, en los párrafos anteriores, se ha aludido a “aguas”, “ríos”, “lagos” y “cuencas”, pero esos son conceptos distintos, lo que puede explicar, en parte, la diferencia entre las cifras mostradas en las líneas anteriores. Debemos, por ello, dedicar algún espacio a precisar estos conceptos para evitar confusiones.

## 2. Ríos, acuíferos y cuencas transfronterizas

En primer lugar, debemos considerar que el 70 % de la superficie del planeta está cubierto por agua. El agua dulce, la que aprovechamos los seres vivos, se encuentra en los continentes e islas, y representa solo una pequeña porción del 70 % de la superficie señalado. En efecto, sabemos que el 96.5% es agua salada, contenida en los océanos, mientras que otro 1 % puede encontrarse en acuíferos y lagos salados. De esta forma, queda 2.5 % de agua dulce, pero no toda es aprovechable por distintas razones: el 0.78 % son aguas subterráneas que no

se pueden extraer por la profundidad y el 1.71% lo forma el hielo en los casquetes y glaciares polares. De acuerdo con el Instituto Geológico y Minero de los Estados Unidos, si restásemos a ese saldo de 0.01 % el agua atmosférica, la que forma parte de los seres vivos y la de la constitución de los suelos, quedaría tan solo un 0.007 % disponible para los seres humanos. Se trata del agua que más conocemos y aprovechamos los seres humanos, el agua superficial, formada por ríos, lagos, humedales y manantiales, aunque existen también aguas debajo de la superficie, conocidas como “aguas subterráneas” o “acuíferos”.

En relación con el concepto de “río”, una definición bastante común es caracterizarlo como “una corriente de agua”. Julián Pérez y Ana Gardey, por su parte, lo definen con más propiedad, al señalar que se trata de una corriente natural de agua continua que desemboca en otra similar, en un lago o en el mar. Cuando desemboca en otro río se lo denomina “afluente”. Además, existen diversas formas de clasificar a los ríos, por ejemplo, según su extensión, la naturaleza permanente o estacional de su caudal, entre otras.

En la mayoría de los casos, el cauce de los ríos se ubica en un solo país: nace y desemboca en el territorio de un mismo Estado. En el presente trabajo, sin embargo, nos interesa enfocarnos en los ríos que atraviesan dos o más países, o aquellos que constituyen la frontera entre dos o más países. Cuando los ríos sirven de límite o frontera entre dos o más países, se les conoce como “fronterizos”, “límitrofes” o “contiguos”. Tal es el caso del Río de la Plata, entre Argentina y Uruguay, y del río San Juan, que, en parte, separa Nicaragua de Costa Rica. En cambio, son ríos “transfronterizos” o “sucesivos” los que fluyen dentro del territorio de un país, atraviesan la frontera y continúan por el territorio de otro país, hasta su desembocadura (que puede ser incluso en un tercer o cuarto país). Este es el caso del río Danubio, que cruza 17 Estados europeos.

Por su parte, las **aguas subterráneas o acuíferos** son unidades geológicas subterráneas de las cuales se puede extraer cantidades significativas de agua. La Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas define a los acuíferos como una formación geológica permeable portadora de agua, sustentada en una capa menos permeable,

y el agua contenida en la zona saturada de la formación. Es decir, el acuífero alude tanto al agua subterránea como al espacio que lo contiene.

Como señala una publicación reciente “Los acuíferos pueden estar conectados con los cuerpos de agua superficiales, lo que implica que pueden ser parte de una cuenca transfronteriza. Incluso puede ocurrir que un acuífero abastezca o sea recargado por varios cursos de agua y forme parte de varias cuencas al mismo tiempo” (GWP 2015: 77). La misma publicación agrega que un acuífero puede ser transfronterizo “dependiendo únicamente para ello de que algunas de sus partes se encuentren en Estados distintos” (2015: 77).

En relación con las **cuencas** —también conocidas como cuencas de captación o cuencas hidrográficas— son “el área delimitada por las divisorias de aguas de un sistema de arroyos y ríos que convergen en la misma desembocadura. En el caso de los ríos, esta desembocadura es generalmente el mar, pero puede ser un cuerpo de agua interior, como un lago o bañado (GWP-RIOC 2009: 9). Por su parte, Aguilar e Iza consideran que la cuenca es “una unidad geográfica e hidrológica conformada por un río principal y por todos los territorios comprendidos entre la naciente y la desembocadura de ese río. Incluye específicamente todas las tierras y ríos menores que aportan agua a ese río principal, así como su zona marino-costera, en los casos en que el río desemboque en el mar” (2009: 9-10). Dichos autores consideran que el agua captada por la cuenca no solo termina en el mar o en un lago; también puede desembocar en otro río, lago, pantano, bahía, acuífero, entre otros elementos (Aguilar e Iza 2009).

Como se puede apreciar, una cuenca no solo comprende las aguas superficiales, sino también las aguas subterráneas y, atendiendo a los últimos elementos señalados en el párrafo anterior, es posible que, en algunos casos, nos encontremos ante una cuenca hidrográfica internacional. En un texto jurídico internacional, del que nos ocuparemos más adelante, la

cuenca hidrográfica internacional se define como 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” (Reglas de Helsinki: artículo II).

En el manual de GWP y RIOC, puede encontrarse un cuadro que muestra la ubicación de las 263 cuencas transfronterizas (2009: 10); en este, se indica el porcentaje del área continental que ocupan, aunque debemos notar que el número de cuencas difiere ligeramente del gráfico mostrado en las páginas anteriores.

Cuadro I

Cuencas transfronterizas en los cinco continentes		
Continente	Número de cuencas transfronterizas	Porcentaje de área continental
África	59	263 %
Asia	57	39 %
Europa	69	54 %
América del Norte	40	35 %
América del Sur	38	60 %
Total	263	45 %

Fuente: GWP y RIOC (2009)

En este punto, resulta importante introducir un concepto que tiene mucha relevancia en la temática del agua: la **gestión integrada de recursos hídricos (GIRH)**. Una de las definiciones más completas de este concepto ha sido elaborada por la Global Water Partnership (Asociación Mundial para el Agua o GWP, por sus siglas en inglés)<sup>4</sup> en

los siguientes términos: “un proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos asociados, para maximizar el resultante bienestar económico y social de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales” (GWP-RIOC 2009: 18).

La aplicación del concepto de GIRH no se circunscribe al ámbito de un país. Por el contrario, bien entendido, el concepto involucra a los distintos países en los que se ubica una cuenca, lo que sin duda complejiza su aplicación. Como señalan Aguilar e Iza, “La gestión integral del agua es reconocida hoy en día por gran parte de la comunidad internacional como un componente esencial de una estrategia global para mejorar la distribución del agua y como pilar fundamental para potenciar el desarrollo económico y social” (2009: IX).

Cabe preguntarse si existen en el Perú ríos internacionales o cuencas transfronterizas. La respuesta la encontramos en la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, aprobada por Decreto Supremo 006-2015-MINAGRI, en mayo de 2015. En dicho documento, al revisarse el contexto Actual, se afirma que, dentro de las 159 cuencas existentes en el país, se encuentran 34 **cuencas transfronterizas**, cuya configuración involucra a países limítrofes. Agrega que “El Perú posee 34 cuencas transfronterizas con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, las cuales abarcan una superficie de 798,000 km<sup>2</sup>. De este total, 311,000 km<sup>2</sup> se desarrollan en nuestro territorio nacional”.

### 3. Importancia de las aguas internacionales

Diversas razones llevan a atender el tratamiento de las aguas internacionales. La primera y más evidente es la creciente presión sobre este recurso. En efecto, como resultado del incremento de la población mundial y de la modificación de nuestros hábitos, cada vez se presta mayor atención al agua. El crecimiento de la población conlleva el aumento de la

demanda por agua potable, pero también para la producción de alimentos, la generación de energía, la industria, la minería, el turismo y la navegación. Aunque los expertos señalan que, en virtud del ciclo hídrico, la cantidad de agua se mantiene siempre igual, esta disminuye relativamente no solo por la mayor demanda, sino porque, en el desarrollo de nuestras actividades, los seres humanos afectamos la calidad del agua, lo que genera, en algunos casos, que no podamos aprovechar luego dicha fuente.

Sin embargo, el agua, como vimos, no solo fluye, sino que no respeta fronteras políticas. Por ello, la Declaración Ministerial de La Haya sobre la seguridad del agua en el siglo XXI (realizada el 22 de marzo de 2000), al referirse a los principales desafíos para lograr la seguridad hídrica, se identifica como uno de ellos “Compartir recursos hídricos: promover la cooperación pacífica y desarrollar sinergias entre los diferentes usos del agua a todo nivel, cuando sea posible, dentro y, en el caso de recursos hídricos transnacionales y de fronteras, entre los Estados involucrados por medio de un manejo sostenible u otros métodos apropiados”.

La declaración ministerial citada alude a los recursos hídricos. Sin embargo, como hemos visto, el elemento central que define una cuenca es un río, pero no es el único. Aguilar e Iza (2009), al revisar los elementos de la cuenca, indican que ella está conformada por un río principal (el elemento central, pues no hay cuenca sin río ni río sin cuenca), así como por subcuencas y microcuencas, acuíferos y una zona marino-costera. Sobre la base de tal constatación, siguiendo a los autores mencionados, en el ámbito de la cuenca, los sucesivos y constantes fenómenos que

<sup>4</sup> La GWP, creada en 1996, es una red de acción internacional formada por organizaciones involucradas en la gestión del agua, que promueve, facilita y apoya procesos de cambio hacia la GIRH: el desarrollo y gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos asociados para maximizar el bienestar económico y social sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales y el medio ambiente.

componen el ciclo hidrológico se hacen más evidentes: la lluvia, la escorrentía superficial, la infiltración del agua hacia los acuíferos, la evaporación, y la transpiración de plantas y animales: “todos estos procesos de la naturaleza nos recuerdan que todos estamos unidos por el agua: cuenca arriba con cuenca abajo, cuerpos de agua superficiales como ríos y humedales con los acuíferos y las cimas de las montañas con las zonas marino-costeras” (Aguilar e Iza 2009: 10).

Aplicando esas nociones a las cuencas hidrográficas, en tanto unidades de ordenación idóneas ubicadas en dos o más países, Aguilar e Iza se refieren a la cuenca compartida, sobre la que afirman:

El calificativo más adecuado para caracterizar a una cuenca hidrográfica cuando esta se extiende sobre el territorio de dos o más Estados, toda vez que por definición la cuenca hidrográfica transfronteriza es desde el punto de vista jurídico, un recurso natural compartido como lo son ciertos bosques, especies migratorias, masas de aire, ondas radioeléctricas o los yacimientos petrolíferos y de gas que atraviesan las fronteras de los Estados. (2009: 16).

Como reconocen los autores, los recursos naturales compartidos plantean un reto desde el punto de vista político, pues su gestión tiene consecuencias para la soberanía y el territorio de los diferentes Estados involucrados. En efecto, hablar de aguas internacionales o transfronterizas, y de cuencas internacionales o transfronterizas nos lleva a reconocer la presencia de los Estados y, por lo tanto, de intereses distintos y, en no pocos casos, contrapuestos. Sin embargo, estos son

también dinámicos, lo que, muchas veces, da lugar a procesos de integración. Por ello, dada la diversidad de intereses, en las siguientes páginas, revisaremos las distintas denominaciones que se emplean dentro de la temática que nos ocupa.

#### 4. El problema de las denominaciones

René Orellana considera que un elemento fundamental para el desarrollo de teorías y principios en la legislación internacional relacionada con las aguas transfronterizas es la construcción del concepto base de dichas aguas, “es decir, la definición del objeto mismo de la construcción de normatividad. Ahora bien, la conceptualización de dicho objeto que constituirá la base de los tratados, declaraciones o convenios es un hecho político y no solo técnico, porque tiene implicaciones en la soberanía de los Estados” (Orellana 2013: 23). Como bien señala el autor, no es lo mismo regular y normar un curso de agua que regular una cuenca, pues “El concepto de ‘curso de agua’ se enmarca más bien en la preocupación de muchos Estados de evitar la regulación o la normativización de las cuencas y concentrarse en el curso específico de agua motivo de la relación transfronteriza entre Estados” (Orellana 2013: 25).

En lo que sigue, emplearemos las propuestas de Nancy Yáñez (2013), aunque cabe anotar que diversos autores analizan y presentan los cambios en la terminología utilizada en el ámbito internacional. Dentro de la revisión bastante detallada de la evolución del derecho internacional del agua —que, como veremos, estuvo muy marcada en su etapa inicial por aspectos referidos a la navegación—, dicha autora identifica los siguientes hitos:

- En 1921 y 1923, la Liga de las Naciones aprobó dos tratados multilaterales, el primero de los cuales, adoptado en Barcelona, es la Convención y Estatuto sobre el Régimen de Corrientes de Agua Navegables de Carácter Internacional. Se hablaba, entonces, de “corrientes de agua internacional”.
- En 1961, el Instituto de Derecho Internacional (IDI) aprobó la Resolución de Salzburgo, la cual se refería a la cuenca internacional y la definía como aquella que forma “parte de un sistema fluvial o cuenca hidrográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados” (IDI 1961: artículo 1).
- En 1966, la Asociación de Derecho Internacional, mejor conocida por su nombre en inglés, International Law Association (ILA), avanzó en la codificación de los principios de derecho internacional relacionados con los recursos de aguas internacionales. Estos se conocieron en adelante como las “Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales”. Este documento se refiere con mayor detalle a las cuencas hidrográficas internacionales, entendidas como “la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados y está demarcada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común” (ILA 1966: artículo 2).
- En 1970, la Asamblea General de Naciones Unidas encargó a la Comisión de Derecho Internacional tanto la elaboración de un estudio sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación como la identificación de las normas y principios que componen la

costumbre internacional. Dicha comisión generó, entre 1971 y 1994, diversos proyectos en los que incorporó el término “sistema hidrográfico”, aunque sin lograr su adopción formal.

- En 1992, la Comisión Económica para Europa de la ONU (CEPE) aprobó el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, conocido también como el “Convenio de Helsinki”. En su apartado de definiciones, se refiere a las aguas transfronterizas, por las que “se entenderán las aguas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados” (CEPE 1992).
- En 1997, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el instrumento más importante en esta materia: la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, mejor conocido como la “Convención de Nueva York”. Se adopta, entonces, la denominación “curso de agua internacional”, por lo que su ámbito de aplicación no es la cuenca hidrográfica.
- En el año 2000, en Holanda, se aprobó la Declaración Ministerial de la Haya sobre la Seguridad del Agua en el Siglo XXI. En el párrafo citado en las páginas anteriores, se alude a los “recursos hídricos transnacionales y de fronteras”.
- Por último, en diciembre de 2008 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución 63/124 sobre El Derecho de los Acuíferos Transfronterizos, a los que define respectivamente como “un acuífero o sistema acuífero que tenga partes situadas en distintos Estados”.

Para graficar mejor estos distintos términos, reproducimos el cuadro elaborado por GWP, tomando algunos de dichos conceptos:

**Cuadro 2**

Conceptos relacionados con aguas transfronterizas o compartidas		
Concepto	Instrumento jurídico - artículo	Definición
Cuenca hidrográfica internacional	Reglas de Helsinki (1966) Regla 2	Zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados y está demarcada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común.
Aguas transfronterizas	Convenio de la CEPE de 1992 (Convención de Helsinki) Artículo 1	Aguas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados.
Curso de agua (internacional)	Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación de 1997 Artículo 1	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.
Acuífero transfronterizo	Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos A/RES/63/124 de 2009 Artículo 2	Acuífero: Formación geológica permeable portadora de agua, situada sobre una capa menos permeable, y el agua contenida en la zona saturada de la formación.  Sistema acuífero: una serie de dos o más acuíferos que están conectados hidráulicamente.

Fuente: GWP (2015: 33)

Aunque a lo largo de los años se ha empleado una serie de conceptos para definir el objeto de regulación de las aguas y de las cuencas, no parece haber consenso sobre por cuál optar. Como veremos más adelante, la Convención de Nueva York es el instrumento jurídico más importante, pero la influencia de las Reglas de Helsinki no es desdeñable; por ello, el empleo de los conceptos “curso de agua internacional” o “cuenca hidrográfica

internacional” resulta en una tensión aún no resuelta. Como se señala en el manual de la GWP:

La diferencia fundamental entre estos dos conceptos está dada por el hecho de que la cuenca hidrográfica internacional es un concepto integrador que se define como un área geográfica y, por tanto, más holístico que el de curso de agua internacional, ya que aquél abarca

a otros recursos naturales asociados a dicha geografía. El concepto de curso de agua internacional, en cambio, es más limitado, puesto que solamente incluye a las aguas superficiales y a las subterráneas que son tributarias de aquéllas, todas las cuales se definen como un sistema de aguas. (GWP 2015: 33)

Ciertamente, la divergencia entre las definiciones sobre esta temática tiene que ver con la existencia de intereses nacionales también divergentes. Como afirma Pastor Ridruejo, “la utilización de cursos de agua internacionales por los Estados ribereños muestra la tensión existente entre la afirmación de la soberanía territorial del Estado ribereño y los límites que el Derecho Internacional impone a dicha utilización con el objeto de proteger los derechos e intereses de los demás corribereños” (2003: 408-409).

Por su parte Aguilar e Iza, advierten sobre “las implicaciones políticas que puede tener el lenguaje, sobre todo, respecto de calificativos que se emplean para caracterizar cuerpos de agua que trascienden los límites políticos de un Estado” (2009: 13-14), hacen un ejercicio de precisión terminológica como alternativa al concepto de “cuenca compartida”. Distinguen entre cuenca fronteriza, cuenca transfronteriza, cuenca internacional y cuenca compartida, y afirman que el término “cuenca compartida” es el más acertado desde una perspectiva jurídico-práctica “puesto que es el que mejor se ajusta a la realidad de la indivisión de las aguas y por tanto a la obvia necesidad de compartir el recursos entre distintos países” (2009: 16). No obstante, resulta conveniente reparar que, en la introducción de su texto, los autores señalan:

Para el título de este libro se ha optado por el concepto de aguas

compartidas y no de cuenca compartida con el objeto de promover la visión integral del agua independientemente de su ubicación geográfica en el territorio, y la comprensión de los aspectos jurídicos e institucionales de la gestión y la conservación de cuerpos de agua ubicados entre dos o más Estados. Es precisamente el agua el recurso que se comparte, en tanto que la cuenca, por natura indivisible es en consecuencia, no necesariamente “compartible”. (Aguilar e Iza 2009: 2)

En efecto, como advierte Querol, el empleo del término “cuenca hidrográfica” en este campo tuvo una mala recepción entre los Estados; el autor agrega: “Aparentemente, los estados temían que la utilización del término cuenca hidrográfica resultara en la regulación no solo del uso del agua y sus ecosistemas, sino también de la tierra que quedara encerrada entre las aguas de la cuenca. Por este motivo, el término cuenca hidrográfica fue descartado en la convención de las Naciones Unidas sobre Usos Distintos a la Navegación de 1997” (Querol 2003: 8).

Por nuestra parte, en concordancia con Novak y García-Corrochano, consideramos que la expresión más adecuada es “curso de agua internacional”, no solo porque es el término que emplea la Convención de Nueva York, sino porque dicha expresión es la más difundida en la doctrina contemporánea (2005: 257). Ahora bien, como veremos en el tercer capítulo, en la legislación peruana, se ha optado por emplear el término “cuencas transfronterizas” y se ha evitado la expresión “cuencas compartidas”.

## II. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO INTERNACIONAL

Sea cual fuere el término que la doctrina emplee para referirse a los cursos de agua internacionales o las cuencas compartidas, lo cierto es que debemos empezar por reconocer el sujeto de esta regulación: el Estado. Como anotan Aguilar e Iza, al tratarse de los recursos naturales compartidos, se plantea un reto desde el punto de vista político, puesto que “su gestión tiene consecuencias para la soberanía y el territorio de diferentes Estados” (2009: 2).

En efecto, dado que hablamos de “aguas internacionales” o “cuencas internacionales”, nos encontramos ante la participación de varios Estados con sus derechos particulares, que, en no pocos casos, pueden encontrarse en contradicción. Veremos, por ello, el marco más amplio en el que se ubica la regulación de estos temas, el derecho internacional público, para seguir con una revisión de los distintos aspectos relacionados propiamente con el derecho internacional de aguas.

### I. El derecho internacional público

Son tres los elementos que la doctrina jurídica y la práctica internacional reconocen como constitutivos de un Estado: pueblo, territorio y soberanía. En el plano internacional, tal como recoge en una de sus acepciones el Diccionario de la Real Academia Española, al hablar de “soberanía” nos referimos al poder político supremo que corresponde a un Estado independiente. En el artículo primero de la Convención sobre los Deberes y Derechos de los Estados (Montevideo, 1933), se establece que el Estado, como persona del derecho internacional, debe reunir estos cuatro requisitos:

- i. población permanente;
- ii. territorio determinado;

- iii. gobierno; y
- iv. capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.

El derecho internacional público puede definirse como un sistema de reglas y principios que los Estados utilizan para regular sus relaciones en diversos campos. Dixon lo define como “el sistema de normas y principios que gobierna las relaciones internacionales entre Estados soberanos y otros sujetos de derecho internacional, como los organismos internacionales” (citado por GWP 2015: 30). Por su parte, la Organización de Naciones Unidas trae las siguientes definiciones:

El derecho internacional define las responsabilidades legales de los Estados en sus relaciones entre ellos, y el trato a los individuos dentro de las fronteras estatales. Sus competencias comprenden una gran variedad de problemas de importancia internacional, entre los que figuran los derechos humanos, el desarme, el delito internacional, los refugiados, las migraciones, los problemas de nacionalidad, el trato a los prisioneros, el uso de la fuerza y la conducta durante la guerra. También regula los bienes comunes mundiales, como el medio ambiente, el desarrollo sostenible, las aguas internacionales, el espacio ultraterrestre, las comunicaciones mundiales y el comercio internacional. (ONU s/f)

De las definiciones anteriores, queda claro que el sujeto primordial del derecho internacional público es el Estado. Solo los Estados pueden hacer parte de la Organización de Naciones

Unidas. Sin embargo, hay otras entidades que son consideradas también sujetos de derecho internacional público. Es el caso de organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, la Comunidad Europea o la OTAN, así como otras organizaciones, consideradas sujetos de derecho internacional atípicos, por ejemplo, la Santa Sede, la Orden Soberana de Malta o el Comité Internacional de la Cruz Roja. También han logrado su reconocimiento como sujeto de derecho internacional público organizaciones no gubernamentales internacionales tales como Amnistía Internacional, el Consejo Mundial de Iglesias, el Instituto de Derecho Internacional, Greenpeace, el World Wildlife Fund for Nature (WWF), entre otras instituciones.

Para desarrollar las relaciones internacionales, los Estados han creado distintos mecanismos a los que, de manera general, se conoce como “tratados”, aunque tan importantes como ellos son las prácticas, es decir, la costumbre internacional. Un tratado internacional es un acuerdo escrito entre varios Estados (dos o más) por medio del cual se establecen voluntariamente obligaciones que deben cumplir y también derechos de los que se pueden beneficiar. Del mismo modo, puede celebrarse un tratado internacional entre una organización internacional y uno o varios Estados. Además del término “tratado”, para denominar a estos instrumentos también se emplean las expresiones de “acuerdo”, “convención”, “convenio”, “carta”, “estatuto”,

“compromiso”, “protocolo” o “concordato”.<sup>5</sup> Desde el punto de vista de su validez, independientemente de cómo se clasifiquen los tratados, todos son iguales, aunque, como resulta evidente, algunos, por su contenido o trascendencia, pueden ser más importantes que otros.

La necesidad de relacionarse con otros países y de evitar conflictos ha llevado a la aprobación de normas y principios que aspiran a ser comunes a todos los países o a varios de ellos. Especialmente al terminar la Segunda Guerra Mundial, la creciente conciencia del reconocimiento de los derechos de todas las personas llevó al mayor desarrollo de los derechos humanos y su consagración, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Desde mediados del siglo pasado, y con el avance de la globalización en los años recientes, se ha generado un mayor número de instrumentos jurídicos internacionales relativos a los derechos humanos, pero también en otros campos, como el del ambiente, la seguridad alimentaria y el cuidado del agua. A ellos nos referiremos en las siguientes páginas.

## 2. El derecho internacional de aguas

El derecho internacional de aguas es una rama del derecho internacional público. Tomando la definición de Dante Caponera, en su exhaustivo trabajo *Principles of Water Law and Administration*, el ya citado manual

de Global Water Partnership señala que esta rama del derecho internacional público regula las relaciones entre Estados, o entre Estados y organizaciones internacionales, en materia de aguas (GWP 2015: 32). Por su parte, Aguilar e Iza lo definen como “el conjunto de normas destinado a regular la conducta de los Estados en la utilización de los cursos de agua compartidos entre ellos” (2009: 28).

Según el manual de GWP, es posible concebir el derecho internacional de aguas como un instrumento que “puede servir para la implementación de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, toda vez que establece las ‘reglas del juego’ entre uno o más Estados que comparten el agua, en el contexto de una cuenca hidrográfica” (2015: 32). En este texto, se añade: “el concepto de gestión conjunta e integrada de la cuenca se implementa a través del cumplimiento del derecho internacional de aguas” (2015: 32).

Ahora bien, como vimos en las páginas anteriores, el principal sujeto del derecho internacional público es el Estado; al tratarse del derecho internacional de aguas, se adopta una definición más precisa, aunque tampoco exenta de discusión. Preferimos, en este punto, citar a Aguilar e Iza:

Aquellos Estados que están ubicados o comparten una cuenca son definidos por el Derecho Internacional aplicado a los ríos, es decir, el derecho de aguas internacional como Estados ribereños. Esto es válido cuando se está en presencia exclusivamente de aguas superficiales dado que la consideración de las aguas subterráneas dentro del concepto de cuenca hidrográfica introduce un elemento de complejidad en esta definición. (2009: 16)

Los referidos autores reconocen, dada la interconexión de las aguas superficiales y las subterráneas, que eventualmente un Estado no sea considerado como ribereño, agregando que por dicha razón, se propone como alternativa el término “Estado-cuenca” que, en palabras de Guillermo Cano se debería llamar “Estado partícipe de la cuenca”.

A pesar del uso más frecuente del término “Estado ribereño”, o alternativamente de “Estado partícipe de la cuenca”, los autores citados llaman la atención sobre la preferencia en el texto de la Convención de 1997 de la expresión “Estado del curso de agua”, que comprende a aquel en cuyo territorio se encuentra una parte del curso de agua internacional (artículo 2c).

En relación con la antigüedad de esta rama del derecho internacional público, algunos especialistas, como Eduardo Mestre, la consideran todavía joven: “Aún no existe un derecho internacional de cursos de agua. Hay un mosaico de textos jurídicos con tendencias y principios de un derecho futuro” (2010). Otros, como Pierre Foy, consideran que, por el contrario, el derecho internacional de aguas “tiene una cierta data en que progresivamente se viene afirmando e integrando con otros aspectos o dimensiones normativas internacionales, diferentes y distintas al enfoque tradicional sobre la navegación, como las de orden ambiental, de manejo de recursos naturales u otras actividades” (2016: 39). En efecto, originalmente asociada a los temas de navegación fluvial —por lo que algunos la denominaron “derecho internacional fluvial”— esta rama del derecho internacional público ha ido desarrollándose a lo largo de un extenso período histórico, como veremos en el siguiente apartado.

<sup>5</sup> Tomado de: <<http://www.un.org/es/sections/what-we-do/uphold-international-law>> Revisado el 20.07.2016

El convenio se usa normalmente entre los Estados para abordar asuntos económicos o comerciales; una convención es el resultado de una conferencia internacional; la carta y el estatuto, por lo general, se utilizan para los tratados constitutivos de organizaciones internacionales; el protocolo complementa un tratado anterior; y el concordato regula las relaciones entre el Estado y la Iglesia). Al respecto, puede verse la Enciclopedia jurídica en el siguiente enlace: <<http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/tratados/tratados.htm>>.

### 3. Evolución del derecho internacional de aguas

Tal como refiere la mayor parte de los autores dedicados a la investigación sobre estos temas, el desarrollo del derecho internacional de aguas empieza a partir de la preocupación por el uso de los ríos como medio de transporte. Así, según Pastor Ridruejo: “*El Derecho Internacional Fluvial clásico gira y se construye en torno al concepto de río internacional*”, agregando que “la finalidad de este Derecho va a circunscribirse, en una primera etapa histórica, a regular y asegurar la navegación internacional por dichos ríos” (2003: 405).<sup>6</sup>

Tomando las ideas de Dante Caponera presentadas en un informe para FAO, puede afirmarse que se ha reconocido desde tiempos remotos la importancia de las aguas internacionales como vía para la comunicación y el comercio, y como fuente de abastecimiento para usos domésticos y agrícolas (1981: 7). Incluso en la época de las antiguas civilizaciones, había la necesidad de contar con normas que regularan el uso de las aguas a través del reconocimiento de dos principios: el de la soberanía del Estado sobre el territorio en el cual se encontraran recursos hídricos de interés para otros Estados, y el principio de cooperación y solidaridad internacional como una base sobre la cual organizar el uso conjunto del recurso.

Como ya se ha mencionado, la navegación ocupa un lugar de especial importancia en el largo proceso de definición de normas en torno a las aguas internacionales. Según Caponera,

los primeros documentos legislativos existentes se fundan en el derecho romano (1981: 7). La libertad de navegación tendría sus bases en el concepto de “*agua profluens*” por ser res *communis omnium*. Por ello, el Estado imponía algunas tasas para cubrir los gastos generados por los trabajos de mantenimiento de los cursos de agua y para fines de vigilancia. Ese régimen de libertad fue quebrado durante la Edad Media, cuando la navegación estaba sometida a hostilidades y medidas fiscales que dificultaban su desarrollo hasta el punto de clausurarse algunos cursos de agua mediante tratados. Sin embargo, bajo el impulso de las ideas de libertad proclamadas por la Revolución francesa, la libertad de navegación comenzó a ser corrientemente aceptada, apoyada por el interés de beneficiarse de las posibilidades de expansión comercial y colonial que ofrecía dicha libertad. De esta forma, el principio de libertad de navegación se propone, primero, en beneficio de los Estados ribereños (Congreso de Viena, 1815) y, luego, en favor de todas las naciones, no en términos generales, sino en referencia a determinadas vías navegables en Europa y África.

Coincidiendo con el rápido recuento que acabamos de hacer, Yáñez afirma que el inicio del desarrollo del derecho internacional de agua “corresponde a la segunda mitad del siglo XVIII y adquiere mayor desarrollo en los siglos siguientes, siglo XIX e inicio del siglo XX, en torno al transporte de pasajeros y mercaderías” (Yáñez 2013: 59).

Aguilar e Iza hacen un detallado recuento de lo que denominan “los antecedentes

más importantes de la política y el derecho internacional de aguas”, que reproducimos a continuación (2009: 36-37):

- 1923: Adopción de la Convención relativa al Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas que interesan a varios Estados
- 1933: Declaración de Montevideo de la Organización de Estados Americanos, Resolución LXXII de la 7.ª Conferencia Internacional Americana
- 1959: Resolución de la ONU del 21 de noviembre, que dispone la preparación de estudios preliminares sobre los problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de las aguas de los ríos internacionales
- 1961: Resolución de Salzburgo del Instituto de Derecho Internacional, sobre Utilización de Aguas Internacionales
- 1966: Reglas de Helsinki de la ILA sobre el Uso de Aguas de los Ríos Internacionales
- 1969: Adopción del Tratado de la Cuenca del Plata
- 1971: Adopción del Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas
- 1971: Adopción de la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional
- 1977: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua y Plan de Acción (Mar del Plata)
- 1978: Adopción del Tratado de Cooperación Amazónica
- 1991: Adopción del Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo
- 1992: Adopción del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales
- 1992: Conferencia sobre Agua y Desarrollo Sostenible, Declaración (Dublín)
- 1992: Adopción de la Agenda 21 en la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro)
- 1992: Adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica
- 1995: Adopción del Protocolo sobre Sistemas de Cursos de Agua Compartidos de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur
- 1997: Adopción de la Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación
- 1998: Conferencia Internacional de Agua y Desarrollo Sostenible, que aprueba la Declaración de París que insta a la comunidad internacional, a los poderes públicos y a la sociedad civil a conceder prioridad al acceso a todos al agua (sobre las cuencas transfronterizas, determina el favorecer el intercambio de informaciones fiables y comparables entre países vecinos)
- 1999: Adopción del Protocolo sobre Agua y Salud al Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales
- 2000: Declaración del Milenio (Nueva York)
- 2000: Foro Mundial del Agua. Declaración Ministerial sobre Seguridad del Agua en el Siglo XXI (La Haya)

<sup>6</sup> Las cursivas son del autor.

- 2000: Visión Mundial del Agua (La Haya)
- 2000: Adopción de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas
- 2001: Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce y Declaración Ministerial (Bonn)
- 2002: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo)
- 2003: Foro Mundial del Agua. Declaración Ministerial (Kyoto)
- 2006: Foro Mundial del Agua. Declaración Ministerial (México)

A este recuento habría que añadir las declaraciones ministeriales aprobadas en el Quinto Foro Mundial del Agua realizado en Estambul (2009) que, además, aprobó la Guía del Agua de Estambul, que dedica una sección a la cooperación de la gestión de cuencas y aguas transfronterizas; el Sexto Foro Mundial del Agua, celebrado en Marsella (2012) con su correspondiente declaración ministerial; y el Séptimo Foro Mundial del Agua, realizado en Gyeongju (Corea, 2015), en el que se aprobó también una declaración ministerial. Del mismo modo, se deben tener en consideración los denominados “Objetivos de desarrollo sostenible”, aprobados por Naciones Unidas, en particular, el Objetivo 6 —garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos— que, aunque muestra un sesgo hacia los temas de agua

potable y saneamiento, no deja de prestar atención a otros temas.<sup>7</sup>

Los numerosos instrumentos internacionales incluidos en el listado anterior han permitido un avance importante en la reglamentación para el uso de los cursos de aguas internacionales. De ese amplio conjunto, destacan las Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales, aprobadas por la Asociación de Derecho Internacional (ILA) en 1966, y la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1997. Por su importancia, haremos referencia a ambos instrumentos en las secciones siguientes.

Respecto de las Reglas de Helsinki, Aguilar e Iza afirman:

A pesar de que las reglas de la ILA no son parte de un tratado internacional, reflejan en gran medida la evolución del Derecho Internacional en la materia y han sido utilizadas y continúan siéndolo como parámetro de referencia para la elaboración de tratados y acuerdos en materia de regulación de cuencas hidrográficas compartidas (2009: 14).

En efecto, como precisa Yáñez: “Las Reglas de Helsinki emanan de una organización no gubernamental y no comprometen, consecuentemente, la responsabilidad internacional de los Estados, salvo en cuanto

son expresión de la costumbre internacional” (2013: 62).

Acerca de la Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación—aprobada por 103 votos a favor, 3 en contra y 27 abstenciones—, Aguilar e Iza mencionan que ella codifica los deberes y derechos fundamentales de los Estados ribereños en el uso de los ríos internacionales para fines distintos de la navegación y promueve un marco de cooperación entre ellos; este marco general puede ser adaptado a las características específicas de una cuenca por medio de la celebración de acuerdos específicos.

#### 4. Teorías sobre la soberanía y el uso de los cursos de agua internacional

Para tratar de responder a la tensión mencionada en los párrafos anteriores respecto de la soberanía de los Estados y los límites que impone el derecho internacional, a lo largo de la historia, se han planteado distintas posturas. La primera de ellas es la **teoría de la soberanía absoluta del Estado ribereño**; esta tuvo su mayor exponente en la llamada “doctrina Harmon”, la cual surgió a propósito de una controversia entre Estados Unidos y México respecto del uso de las aguas del río Grande, en 1896. Al derivar Estados Unidos las aguas de dicho río para irrigar parte de su territorio,



<sup>7</sup> Entre las metas de este objetivo, se propone, “Para 2030, poner en práctica la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda” y “Para 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos”.



lo que generaba un perjuicio a los agricultores mexicanos, el fiscal general de Estados Unidos, Judson Harmon, afirmó como principio de derecho internacional “la soberanía absoluta de cada Estado dentro de su territorio, frente a lo cual no cabrían otras excepciones más que las consentidas por el propio Estado” (Pastor 1986: 409). No obstante, años después, en 1906, sin desistir de su posición, Estados Unidos celebró un acuerdo sobre el río Grande, por el cual se proveía de una cantidad de agua equivalente a la utilizada por México antes de las desviaciones, aunque expresó que lo hacía así solo por razones de cortesía internacional.

Años después, al celebrarse un tratado de límites de agua, Canadá aceptó el principio de soberanía absoluta, pero dejó en claro que lo hacía ante la insistencia del Gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, cuando en la década de 1950 Canadá anunció sus planes de desviar las aguas del río Columbia, Estados Unidos (ubicado, en este caso, aguas abajo de dicho río) se vio en la necesidad de replantear la doctrina Harmon. Así, reconoció la obligación de compensar a Canadá por los beneficios derivados de la construcción —por parte de Canadá— de unas represas para el aprovechamiento hidroeléctrico que beneficiaba a los norteamericanos.

Pastor Ridruejo (2003) menciona que, aunque la teoría de la soberanía absoluta se ha aplicado en numerosos casos, en la actualidad, en la práctica, esta no se aplica. Coincidentemente, Yáñez comenta: “un examen más acucioso a la práctica real de los Estados revela que incluso quienes la promueven no han actuado consistentemente con el principio y tienden a flexibilizarlo” (2013: 69).

La segunda teoría parece plantearse como alternativa a la de la soberanía absoluta y fue sostenida por Fauchille y Oppenheim. De acuerdo con la **teoría de la integridad territorial absoluta**, no cabría alterar el curso de agua natural en detrimento de las condiciones naturales de las que gozan los Estados corribereños, a no ser que estos consientan dicho detrimento. Yáñez, observando que a esta teoría se le denomina también “**del flujo natural**”, explica que, según esta, “los Estados por los que cruza un río tienen derecho a un flujo permanente de agua, por lo que ningún Estado podría llevar a cabo acciones que puedan afectar el flujo de un río compartido y, consecuentemente, cada Estado ribereño tiene el derecho de demandar la continuación del flujo natural de agua que proviene de otro” (2013: 69).

Pastor Ridruejo explica con mucha claridad las razones por las cuales esta teoría no habría obtenido mayor aprobación, por lo que preferimos citarlo *in extenso*:

Esta teoría resulta fácilmente desechable por cuanto no es confirmada por la práctica de los Estados, e implica, llevada a sus extremos, reconocer un derecho de veto a los Estados ribereños en relación con cualquier aprovechamiento que pudiera afectar sus intereses. La aplicación de esta teoría exigiría, para la realización de un aprovechamiento, el acuerdo previo entre los ribereños. (1986: 409)

Aguilar e Iza consideran que la teoría que ha tenido más difusión en la práctica es la que denominan como del “**uso equitativo**”. Según esta, los cursos de agua transfronterizos son recursos naturales compartidos sujetos

al deber de uso equitativo. Se basa en una igualdad de derechos y una soberanía compartida de los Estados sobre el curso de agua e implica la búsqueda de un balance de intereses que contemple las necesidades y los usos del agua de parte de todos los ribereños. Pastor Ridruejo, quien la llama “**teoría de la soberanía territorial limitada de los Estados ribereños**”, la considera la teoría vigente:

La teoría sin duda hoy consagrada por el Derecho Internacional es la de la soberanía territorial limitada de los Estados ribereños. Según ella, todo Estado ribereño puede utilizar la parte del curso de agua situada en su territorio en la medida en que el uso no cause un daño significativo a los otros ribereños. La doctrina postula, por tanto, la atribución equitativa de la utilización del río y sus recursos. (2003: 442)

Aguilar e Iza encuentran que el complemento de la teoría anterior es la teoría de la gestión conjunta, que pone en práctica la idea de una comunidad de intereses entre todos los Estados parte de una cuenca transfronteriza. Esta teoría, que se extiende más allá del uso equitativo y razonable, incluye la posibilidad de un desarrollo integrado y de una regulación conjunta del río y su ecosistema. Además, contempla el establecimiento de órganos supranacionales, que pueden variar en su composición, atribuciones y responsabilidades. Para Yáñez, esta teoría de la comunidad de intereses o de gestión concibe el río como una cuenca hidrológica “que debe ser manejada de manera integral como una unidad económica, social, cultural y ambiental, sin tomar en cuenta las fronteras políticas de los estados”. Agrega

dicha autora que “la comunidad de intereses establece el reparto equitativo del agua a través de programas de cooperación basados en la buena fe y en las relaciones de buena vecindad que deben existir entre los estados”. No obstante, para Yáñez, esta teoría “es más bien una forma de gestión del agua más que un principio normativo de derecho internacional” (2013: 72-73). Para los autores del manual de GWP, el enfoque de una comunidad de intereses sobre los recursos compartidos resulta concordante con la resolución 1803 (XVII), relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales, pronunciada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1962 (2015: 22).

## 5. Fuentes del derecho internacional de aguas

En tanto el derecho internacional de aguas es una rama del derecho internacional público, comparte sus fuentes, es decir, los procedimientos válidos a través de los cuales se crean las normas de derecho internacional. Suele afirmarse que el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia contiene la lista de las fuentes del derecho internacional: los actos, hechos y consideraciones de los cuales deriva la creación, modificación o extinción de las reglas de derecho internacional. En efecto, en dicho artículo se señala:

La Corte, cuya función es decidir de acuerdo con el derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

- (a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establezcan reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;

- (b) la costumbre internacional, como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- (c) los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- (d) las decisiones judiciales y la doctrina de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas

Caponera advierte, sin embargo, que “este artículo no tiene en cuenta procedimientos que constituyan una actividad cuasi-legislativa de las organizaciones internacionales y las ‘actas finales’ de conferencias internacionales ad hoc - instrumentos que expresan declaraciones de principios no previstos al tiempo de la redacción” (1981: 10).

Como ya se ha visto anteriormente, los **tratados o convenciones** son acuerdos de voluntad celebrados por escrito entre Estados, o entre estos y organismos internacionales, cuyo objeto es establecer derechos y obligaciones para regular sus relaciones. El tratado que regula la elaboración de estos documentos en el derecho internacional es la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, el cual reconoce a los tratados, independientemente de su denominación particular.

A diferencia de estos acuerdos, la **costumbre internacional** no es una fuente escrita. Está constituida por las prácticas comúnmente aceptadas como obligatorias para un número importante de Estados. Según los autores del

manual de la GWP, existen tres elementos que definen a una práctica como costumbre internacional: “la duración (espacio de tiempo más o menos prolongado), la uniformidad de dicha práctica y su uso reiterado”; respecto del segundo elemento precisan que se trata de “*la opinio iuris*, es decir que los Estados actúen bajo la convicción de que deben obedecer esa práctica de manera obligatoria” (GWP 2015: 31).<sup>8</sup> Por su parte, de acuerdo con Aguilar e Iza, la costumbre puede transformarse en un tratado a través del procedimiento de codificación, uno de cuyos ejemplos sería la Convención de Nueva York de 1997 (2009: 23).

Acerca de la costumbre en el campo del derecho de los recursos hídricos internacionales —como Caponera lo denomina—, este autor señala que “puede ser de carácter general, en cuyo caso es obligatoria para todos los Estados, o de carácter particular, obligatoria sólo para un determinado grupo de Estados”. Advierte, sin embargo, que “La tarea de determinar si hay o no una norma consuetudinaria de validez internacional que regule los recursos hídricos internacionales ha sido siempre complicada” (Caponera 1981: 14).

En relación con los **principios generales del derecho** reconocidos por las naciones civilizadas, mencionados en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, el manual de GWP considera que se trata de “aquellos enunciados normativos generales que sirven de guía para la elaboración de reglas específicas de derecho; es decir, máximas que deben informar la conducta de los Estados en cuanto a su relación con otros Estados en el marco de las relaciones internacionales”

(GWP 2015: 31). De acuerdo con Caponera, los principios generales del derecho serían una fuente subsidiaria “a la cual se recurre en ausencia de convenciones internacionales o normas consuetudinarias” y agrega una importante precisión:

Una reconstrucción de los principios generales puede abrir interesantes vías de investigación para comprobar la existencia o no de normas internacionales. Tal reconstrucción ha sido efectuada por medio de las decisiones judiciales y las obras de los especialistas, la cual, procurando establecer limitaciones a la soberanía de un Estado en el caso de los recursos hídricos internacionales, se ha basado en su mayor parte en:

- (a) el principio que no habrá abuso de derechos;
- (b) el principio de relaciones de buena vecindad;
- (c) los principios incluidos en el derecho de aguas en los Estados individuales. (1981: 18-19)

Esta cita nos remite a la cuarta fuente del derecho internacional, mencionada en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, aunque, en realidad, se trata de dos fuentes: “las decisiones judiciales y la doctrina de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones”. Ambas son consideradas, sin embargo, medios auxiliares para la determinación de las reglas de derecho. Respecto de lo primero, Caponera afirma que las sentencias judiciales constituyen una contribución importante en la creación del derecho internacional, las que comprenden:

- (a) sentencias y opiniones consultivas de los tribunales internacionales;

- (b) sentencias dictadas por tribunales arbitrales (normalmente constituidos para resolver litigios particulares); y
- (c) decisiones de los tribunales nacionales. (1981: 21)

Por último, el autor, aludiendo al artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, afirma que la corte aplica **la doctrina** de los más calificados publicistas como forma subsidiaria para la determinación de las normas de derecho y considera que las obras doctrinarias han estimulado y dado impulso a la aparición de nuevas normas de derecho internacional. Específicamente respecto de los recursos hídricos internacionales, Caponera opina que se ha enriquecido a través de los aportes de la doctrina: “Una prueba convincente de esto se puede ver en el trabajo del Instituto de Derecho Internacional, la Asociación Internacional de Derecho, la Asociación Interamericana de Abogados, y la Asociación Internacional de Derecho de Aguas” (Caponera 1981: 24).

Entrando de manera más directa a las fuentes del derecho internacional de aguas, en parte adelantadas en los párrafos anteriores al referirnos a las fuentes del derecho internacional público, debemos señalar la primera fuente: las convenciones internacionales. Aguilar e Iza consideran como las principales fuentes del derecho internacional “que regulan las aguas compartidas” a las siguientes:

- La Convención Relativa al Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas que Interesan a Varios Estados (1923)
- La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar, Irán, 1971)

<sup>8</sup> Las cursivas son de los autores.

- El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1992<sup>9</sup> (aunque no tiene carácter global sino regional, se aplica a un gran número de Estados y sirve como base para la adopción de varios acuerdos o convenios para la regulación de cuencas hidrográficas específicas)
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (aunque no es específico para el tema de las cuencas hidrográficas, incluye a los ecosistemas de agua dulce y, entre estos, a los compartidos entre dos o más Estados)
- La Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (Convención de 1997) (Aguilar e Iza 2009: 24)

Los autores anotan otras fuentes de aplicación más restringida desde el punto de vista geográfico, ya sea porque se vinculan con una región determinada o con una cuenca hidrográfica específica, entre las que pueden mencionarse, sin que se considere un listado exhaustivo, a las siguientes:

- El Tratado de la Cuenca del Plata de 1969;
- El Tratado de Cooperación Amazónica de 1978;
- El Protocolo sobre Sistemas de Cursos de Agua Compartidos de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur de 1995 y de 2000;
- El Protocolo sobre Agua y Salud al Convenio sobre la Protección y Utilización de los

Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1999; y

- La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Como se puede observar, existen, en la actualidad, numerosos tratados relacionados con las aguas internacionales, sin considerar otros que tienen por objeto aspectos ambientales y que, indirectamente, se refieren a estas materias.

De ese conjunto, con la salvedad que hacen Aguilar e Iza, destacan dos convenciones de carácter global de gran importancia. Estas tienen y —según estiman los autores del manual de GWP— “seguirán teniendo un rol preponderante en el desarrollo y aplicación del Derecho Internacional de Aguas. Cabe resaltar que, en relación con la GIRH, ambas convenciones marcan las pautas a seguir para que eventualmente, a través de convenios particulares para cuencas específicas, la GIRH pueda ser implementada” (2015: 34). Se trata de la Convención de Nueva York y del Convenio de la CEPE de 1992, conocido como el “Convenio de Helsinki”.

La jurisprudencia internacional relacionada con temas de aguas internacionales ha contribuido también al desarrollo de esta rama del derecho internacional. Son célebres, en ese sentido, los casos de los ríos Oder y Meuse, Gabčíkovo-



<sup>9</sup> Para Aguilar e Iza (2009), este instrumento, también conocido como el “Convenio de Helsinki”, aprobado por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), “aunque no tiene carácter global sino regional, se aplica a un gran número de Estados y sirve como base para la adopción de varios acuerdos o convenios para la regulación de cuencas hidrográficas específicas”.

Nagymaros y el de las plantas de celulosa en el río Uruguay. Sobre ellos, se puede consultar un resumen bastante completo en Aguilar e Iza (2009), en el que nos basaremos para hacer la siguiente síntesis.

En 1929, se sometió a la consideración de la Corte Permanente de Justicia Internacional la controversia suscitada entre, por un lado, Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Alemania, Reino Unido y Suecia, y, por el otro, Polonia. Este último país sostenía que la jurisdicción de la Comisión Internacional del Río Oder no se extendía a las secciones de dos ríos tributarios del río, ubicados en territorio polaco. La corte, reconociendo la complejidad de interpretar el Tratado de Versalles, estableció la existencia de la comunidad de intereses de los Estados ribereños y agregó que dicha comunidad de intereses en un río navegable “se transforma en las bases de una comunidad de derecho, cuyos rasgos esenciales son la perfecta igualdad de todos los corribereños en el curso completo del río y la exclusión de cualquier privilegio de un ribereño respecto de otros”. Más aún, la corte estableció que “si la comunidad de derecho reposa en la existencia de una vía navegable que separa o atraviesa varios Estados, es evidente que esta comunidad se extiende a todo el curso navegable del río y no se detiene en ningún modo en la última frontera”.

Otro caso de trascendencia lo constituye el de Gabčíkovo-Nagymaros, vinculado al aprovechamiento conjunto de la entonces Checoslovaquia y de Hungría del río Danubio. Las objeciones a las obras en el territorio de Hungría determinaron, primero, que este país suspendiera dichas obras y, luego, que declarara la terminación del tratado de 1977 que había servido para la realización de las obras

conjuntas. Ante esa situación, Checoslovaquia, convertida en Eslovaquia, decidió continuar las obras, lo que incluía el represamiento del río Danubio. El fallo de la Corte Internacional de Justicia estableció la obligación de los Estados de respetar el ambiente, por lo que consideró que la desviación de las aguas del río por parte de Checoslovaquia constituía una medida desproporcionada ante la denuncia de Hungría del tratado de 1977. Lo interesante del caso es que, aunque la Convención de 1997 no estaba aún vigente, la corte se basó en el principio de utilización equitativa y razonable del agua, contenida, posteriormente, en dicho instrumento internacional.

El caso de las plantas de producción de pasta de celulosa en el río Uruguay fue asumido también por la Corte Internacional de Justicia. En este, Argentina demandó, en 2006, a Uruguay por considerar que este país no había respetado los mecanismos de comunicación establecidos en el Estatuto del Río Uruguay y que dichas obras afectaban seriamente el ecosistema, además de tener un impacto negativo en los aspectos económico y social de la región fronteriza entre ambos países. En la sentencia de abril de 2010, la corte consideró que Uruguay incumplió sus obligaciones de procedimiento al no informar en forma adecuada acerca de sus planes a Argentina, pero no encontró evidencia de que se hubiera violado la obligación de contribuir a la utilización óptima, equitativa y racional del río, ni la obligación de garantizar que el uso y gestión de los suelos y bosques no se hiciera en detrimento del régimen del agua y su calidad. Para los autores del manual de GWP este caso “representa un fallo histórico en el derecho ambiental internacional”. En su opinión, la Corte Internacional de Justicia reconoció la utilización de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) como derecho internacional consuetudinario y

declaró que “puede considerarse la evaluación de impacto ambiental como un requisito a la luz del derecho internacional general, la cual se debe llevar a cabo donde existe riesgo de que la actividad industrial propuesta pueda tener un impacto negativo y considerable en un contexto transfronterizo” (GWP 2015: 67).

## 6. Principios del derecho internacional de aguas

Al referirse a los principios generales del derecho internacional de aguas, Aguilar e Iza señalan que este reposa en el siguiente principio fundamental: “el hecho de que un Estado pertenezca a la comunidad internacional trae aparejado como consecuencia que renuncia al ejercicio ilimitado de su soberanía territorial, como también a la invocación de la integridad absoluta de su territorio” (2009: 26). Dicho principio se constituye en la base de la convivencia pacífica entre los Estados, por lo que agregan, citando a Marienhoff (1996):

En virtud de tal principio, la soberanía territorial del Estado sufre una restricción, ya que debe abstenerse de actuar en forma tal de que sus actividades no causen un perjuicio al Estado vecino. Además, al no poder pretender un Estado la integridad absoluta de su territorio, debe tolerar las consecuencias o efectos de poca importancia de actos realizados por el Estado vecino, en tanto y cuanto tales efectos provengan del uso lícito de la propiedad y no afecten intereses de una cierta magnitud. (Aguilar e Iza 2009: 26)

Según los autores citados, los principios fundamentales que rigen en materia de aguas

internacionales y que habrían dado lugar a la definición de las facultades y los deberes de los Estados en el uso de las aguas de una cuenca compartida son los de cooperación, gestión integrada, sostenibilidad, prevención del daño y participación.

1. El principio de cooperación, entendido como “el deber de los Estados de cooperar”, derivaría de la idea de unicidad de la cuenca hidrográfica y de la comunidad de intereses existente entre los Estados que hacen parte de una cuenca compartida. Esta idea, a su vez, se fundamenta en la igualdad de derechos que todos los Estados ostentan para usar y aprovechar las aguas, lo que excluye, en principio, situaciones de privilegio de unos respecto de otros.
2. El principio de **gestión integrada** se expresa en la gestión de las diferentes fases del agua; por ello, los Estados deben hacer esfuerzos para lograr una gestión unificada de las aguas superficiales, subterráneas y otras aguas pertinentes. Este principio también se refiere a la incorporación de otros recursos naturales, por lo que los Estados deberán hacer esfuerzos para integrar adecuadamente la gestión del agua con la de otros recursos.
3. Sobre el principio de **sostenibilidad**, Aguilar e Iza (2009) reconocen que es esencial para asegurar el balance entre el desarrollo y el ambiente. Agregan que, en una cuenca compartida, este principio lleva implícito el de gestión integrada. Esa relación conlleva la necesidad de considerar a las aguas de una cuenca compartida en el contexto de los ecosistemas de los que forman parte, y lo ejemplifican con la limitación de extracciones. La sostenibilidad también está relacionada con el principio de

precaución: un principio fundamental del derecho internacional presente, según los autores citados, en casi todos los tratados y acuerdos firmados a partir de 1990. Aplicado a las cuencas compartidas, el principio precautorio implica que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, reducir o controlar un daño al ambiente acuático cuando haya riesgo de un efecto negativo o, incluso, en los casos en los que no hubiera pruebas contundentes de que el acto u omisión pudiera causar daño o efectos perjudiciales.

4. Por el principio de **prevención del daño**, los Estados corribereños tienen el derecho de aprovechar la parte de la cuenca bajo su jurisdicción, siempre que dicho aprovechamiento no afecte en forma significativa el derecho de los otros Estados que forman parte de esa cuenca. De allí, deriva el deber de adoptar las medidas apropiadas para prevenir y minimizar el daño ambiental. Aguilar e Iza (2009) consideran que este es un deber de debida diligencia antes que una obligación absoluta, por lo que se trata de adoptar las medidas apropiadas.
5. El principio de **participación** se refiere, por un lado, a la participación equitativa de los Estados parte de la cuenca, los cuales tienen el derecho de participar en la gestión de las aguas de la cuenca en forma equitativa, razonable y sostenible. Por otro lado, este principio, en lo que respecta a la participación pública, conlleva la obligación de los Estados de tomar las medidas necesarias para asegurar que las personas que pudieran verse afectadas puedan participar en el proceso de toma de decisiones respecto de la gestión del agua.

Como señalan Aguilar e Iza, cuando un río cruza las fronteras de un Estado, atraviesa las fronteras de varios Estados o constituye el límite entre ellos (río contiguo), se habla de un “recurso compartido”, sobre el cual los Estados que lo comparten ejercen no una soberanía absoluta, sino compartida. Ello “implica el ejercicio de ciertos derechos o facultades como así también de ciertas obligaciones” (2009: 28). Precisamente los tratados internacionales sobre ríos y lagos han permitido regular las relaciones entre los Estados en cuyos territorios se encuentran dichos recursos; en esos documentos, se establecen los derechos y las obligaciones de cada uno. Para los autores citados, entonces, las facultades y los deberes de los Estados parte de una cuenca compartida, los cuales se fundamentan en la Convención de 1997, son los siguientes:

- la navegación,
- la utilización equitativa de las aguas,
- el deber de proteger la cuenca y sus ecosistemas de daños significativos, y
- los deberes de notificar, consultar y negociar relativos al intercambio de información, consulta y negociación.

A dichas facultades Iza agrega algunos deberes procesales importantes para la aplicación de los cinco principios enunciados:

El derecho de los estados ribereños en las cuencas compartidas incluye el uso equitativo y razonable del curso de agua, el deber de proteger el curso de agua de daños significativos (o sensibles), además de las obligaciones procesales relativas al intercambio de información, consulta y negociación. (Iza 2004: 1)

En este punto, sin embargo, preferimos seguir el tratamiento del manual de capacitación de GWP, que distingue entre principios substantivos y principios de procedimiento. Los principios substantivos son dos: la utilización equitativa y razonable y el deber de no causar un daño sensible (2015: 36). De acuerdo con el manual citado, los principios substantivos del derecho internacional, que también se denominan “principios de fondo”, son aquellos que determinan las facultades y las obligaciones de los Estados en relación con los cursos de agua internacional que comparten. Dichos principios rectores, según el manual, son compatibles con un enfoque de la gestión integrada de los recursos hídricos y agrega que “se puede afirmar que los principios substantivos del Derecho Internacional de Aguas sirven como marco regulatorio y base normativa para la implementación de la GIHR” (GWP 2015: 36).

A continuación, desarrollaremos los principios substantivos del derecho internacional de aguas basándonos en una sistematización previa que emplea, en lo fundamental, las Reglas de Helsinki, y la Convención de Nueva York de 1997 o Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (Del Castillo 2013).

El **uso equitativo y razonable** es entendido, según Iza, como uno de los principios más ampliamente difundidos. La base de este principio estaría en la idea de que “los cursos de agua internacionales son recursos compartidos, sujetos a un uso equitativo por parte de los estados ribereños” (Iza 2004: 1). El mismo autor agrega, a continuación:

Este uso equitativo no se basa empero en una división del recurso sino que descansa en una igualdad de derechos y en una soberanía compartida de los estados, y se traduce en el logro de un balance de intereses que tenga en

cuenta las necesidades y los usos de las aguas que realiza cada uno de los estados ribereños (Iza 2004: 1).

Las Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales, aprobadas por el ILA en 1966, se refieren a estos temas, aunque cabe agregar que, del propio texto del artículo I del mismo instrumento, resultaría que ellas suplen la ausencia de acuerdos entre los países involucrados en un curso de agua internacional. Así, se puede leer en el texto de dicho artículo: “Las normas de derecho internacional que figuran en estos capítulos se aplicarán al uso de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, salvo que se dispusiera de otra manera en una convención, acuerdo o costumbre a que se ciñen los Estados de una cuenca hidrográfica internacional” (artículo I).

Siguiendo a Alejandro Iza, se tendría que el Capítulo II de las Reglas de Helsinki establece que cada Estado de una cuenca hidrográfica internacional (que —recordemos— es la terminología adoptada por las Reglas de Helsinki de 1966) tiene el derecho, dentro de su territorio, a una porción equitativa y razonable en el uso beneficioso de las aguas de una cuenca internacional (artículo IV). Pero, en opinión del citado autor, “No es posible determinar con claridad qué es lo que constituye un uso equitativo y razonable. Ello depende de un balance de los factores más importantes y de las circunstancias de cada caso individual” (Iza 2004: 2). Por su parte, los autores del manual de capacitación de GWP llaman la atención sobre el hecho de que “equitativo” y “razonable” no son sinónimos de “igualitario”, sino que, más bien, se refieren a una lista de criterios no exhaustiva que se desarrolla en la Convención de Nueva York (2015: 36).

En efecto, la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para

Fines Distintos de la Navegación,<sup>10</sup> en 1997, empleando más bien el término “curso de agua internacional” establece, en su artículo 5, como principio general, la utilización y participación equitativa y razonable del agua por los Estados que comparten cursos de agua internacionales, como puede verse en la siguiente cita:

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. (ONU 1997: artículo 5)

A continuación, en el artículo 6, la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la

Navegación desarrolla una serie no exhaustiva de factores relevantes para la determinación del uso equitativo y razonable. Estos factores son los que se citan a continuación:

- 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 efecto;
- g) la existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto. (ONU 1997: artículo 6)

La parte final del tercer inciso del artículo 6 de la Convención hace una importante precisión: “Para determinar qué constituye una utilización equitativa y razonable, se examinarán conjuntamente todos los factores pertinentes y se llegará a una conclusión sobre la base del conjunto de esos factores.”

Por último, la Convención señala en el artículo 10 que “salvo acuerdo o costumbre en contrario, ningún uso de un curso de agua internacional tiene en sí prioridad sobre otros usos”. En el inciso 2 de ese artículo se agrega que “El conflicto entre varios usos de un curso de agua internacional se resolverá sobre la base de los artículos 5 a 7, teniendo especialmente en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas vitales”.

Para ilustrar la aplicación del principio del uso equitativo y razonable de las aguas, Alejandro Iza revisa los fallos respecto de los conflictos en torno al caso del río Oder, entre Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Alemania, Reino Unido y Suecia contra Polonia; el caso del lago Lanós, que enfrentó a Francia y España; y el caso del río Helmand, entre Afganistán y la entonces Persia.

El segundo principio para el uso de cursos de aguas internacionales es el **deber de proteger el curso de agua de daños significativos o sensibles**. Al respecto, Iza recuerda que, en el artículo X de las Reglas de Helsinki, se determina que los Estados de una cuenca compartida deben evitar toda nueva forma de contaminación o incrementar las existentes que puedan causar un perjuicio sustancial en el territorio de otro Estado de la cuenca (2004: 5); dicha obligación está sujeta al principio de uso equitativo y razonable. Tomando como fuente el artículo XI de las Reglas de Helsinki, Iza agrega que, en caso de violación de la regla precedente, el Estado infractor será obligado a cesar la conducta ilegal y compensar al Estado que ha sufrido el daño. El autor, acerca del tema, menciona, además, que el principio general relacionado con esta materia está contenido en el Proyecto de Artículos de la

Comisión de Derecho Internacional relativo al Derecho de Usos de Agua para Fines Distintos de la Navegación (ONU 1994: capítulo III B). De acuerdo con dicho proyecto, los Estados de un curso de agua internacional deben ejercitar la debida diligencia en la utilización del curso de agua de manera tal que no causen un daño significativo a otros Estados por los que atraviesa el curso de agua. Cuando, a pesar del ejercicio de la debida diligencia, se causare un daño significativo a otro Estado, aquel Estado cuyo uso del curso de agua ha causado el daño deberá, en ausencia de un acuerdo respecto a dicho uso, consultar con el Estado que ha sufrido el daño, respecto de si el uso es equitativo y razonable, y los ajustes necesarios para eliminar o mitigar las consecuencias del daño causado y, cuando corresponda, la cuestión de la compensación (ONU 1994: artículo 46).

Al comentar dicho proyecto de artículos, Iza (2004) señala que la obligación de debida diligencia ha sido definida como la diligencia proporcional a la magnitud del sujeto y a la dignidad y al poder que se está ejercitando, así como el cuidado que ordinariamente emplea un Gobierno en sus asuntos domésticos. La mencionada obligación establece, a juicio del autor, el umbral de legalidad de la actividad en cuestión. Esta obligación, en el contexto del derecho internacional de aguas, determinaría que el Estado ribereño cuyo uso del curso de agua causa un daño significativo ha violado la obligación de ejercitar la debida diligencia en la prevención del daño, solo cuando intencionalmente o con negligencia causa el hecho que debería haber sido previsto o, intencionalmente o con negligencia, no evita que otros causen en su territorio el daño o se ha abstenido de impedirlo.

<sup>10</sup> El texto oficial de la Convención de Nueva York puede revisarse en el sitio web <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/097/97/PDF/N9709797.pdf?OpenElement>>



Este principio se aplica también a los casos de contaminación de las aguas, lo que ha sido recogido en la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación. Según Iza (2004), la Convención de Nueva York refleja la situación actual de la discusión en este tema al determinar que los Estados ribereños prevendrán, reducirán y controlarán individual o, cuando proceda, conjuntamente, la contaminación de un curso de agua internacional que pueda causar daños sensibles a otros Estados ribereños o a su medio ambiente, incluida la salud o la seguridad humanas, la utilización de las aguas con cualquier fin útil o los recursos vivos del curso de agua (ONU 1997: artículo 21, inciso 3). Agrega el inciso citado que los Estados del curso de agua “tomarán disposiciones para armonizar su política a este respecto”. Sin embargo, Iza anota que la relación entre los principios de uso equitativo y de no causar daño han sido motivo de gran debate doctrinario, pues, a lo largo de los años que duró el proceso de aprobación de la Convención, los Estados ubicados aguas arriba se inclinaron a favor del principio de uso equitativo mientras que los Estados aguas abajo privilegiaron el principio de no causar daño. El experto concluye con las siguientes afirmaciones:

Resulta complejo establecer la prioridad del principio de uso equitativo sobre el de no causar daños, toda vez que la obligación de prevenir un daño en derecho internacional es relativa, ya que lo que se requiere de un estado es una obligación de debida diligencia para la prevención del daño transfronterizo y no una obligación de resultado en el

sentido de evitar el daño. Y esto es así también en aquellos casos en los cuales el medio a través del cual se produce el daño es un cuerpo de agua.

A nivel doctrinario, solamente las Reglas de Helsinki requieren a los estados prevenir la contaminación de las cuencas (y el daño derivado de ello), sujeto al principio de utilización equitativa y razonable. La Convención de Nueva York, en cambio, adopta una posición diferente y determina que los estados ribereños, al utilizar un curso de agua internacional, adoptarán *todas las medidas apropiadas* para evitar que se produzcan daños sensibles a otros estados ribereños. Esta es una obligación de debida diligencia y no de prevención absoluta del daño. (Iza 2004: 6) <sup>11</sup>

Para ilustrar la aplicación del principio del deber de proteger el curso de agua de daños sensibles, Iza revisa algunos casos de conflicto. En particular, se refiere al caso del Trail Smelter, que enfrentó a Estados Unidos con Canadá por la contaminación sufrida por granjeros de Estados Unidos, debida a las emisiones de dióxido de sulfuro provenientes de una fundición en Canadá; el caso del estrecho de Corfú, que enfrentó al Reino Unido con Albania por el paso de buques de guerra británicos; el caso del río San Juan (límitrofe entre Nicaragua y Costa Rica); y el caso del hundimiento del río Danubio, que enfrentó a los Estados federados alemanes de Württemberg y Prusia contra el Estado de Baden.

Revisados rápidamente los principios substantivos del derecho internacional de aguas, veamos ahora los principios procesales

<sup>11</sup> Las cursivas son del autor.

o de procedimiento, los cuales resultan esenciales para poner en práctica los principios substantivos. Entre ellos, de acuerdo con el manual de GWP, tenemos la obligación general de cooperar, la obligación de intercambiar datos e información regularmente, la obligación de notificación previa y consulta, las evaluaciones de impacto ambiental y los mecanismos de resolución de conflictos (2015: 37-38).

**La obligación general de cooperar**, según los autores del manual de capacitación de GWP, es un principio que ha sido enunciado en numerosos instrumentos de derecho internacional, en los que se reitera el carácter esencial de la cooperación. Pero advierten que “a pesar de que existe un consenso respecto de la importancia del rol de la cooperación en el Derecho Internacional de Aguas y de los beneficios derivados de la misma, ésta no es una obligación absoluta. Por ello, agregan, que sigue habiendo una necesidad de promover la cooperación entre Estados para la gestión de sus recursos compartidos” (2015: 37-38).

Esta obligación está recogida en el artículo 8 de la Convención de Nueva York, particularmente en el inciso 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” (ONU 1997: artículo 8, inciso 1).

En cuanto a la **obligación de intercambiar datos e información** regularmente, por su claridad, transcribimos el artículo 9 de la convención, cuya sumilla alude al “intercambio regular de datos e información”:

1. De conformidad con el artículo 8, los Estados del curso de agua intercambiarán regularmente los datos y la información que estén fácilmente disponibles sobre el estado del curso de agua, en particular los de carácter hidrológico, meteorológico, hidrogeológico y ecológico y los relativos a la calidad del agua, así como las previsiones correspondientes.
2. El Estado del curso de agua al que otro Estado del curso de agua le pida que proporcione datos e información que no estén fácilmente disponibles hará lo posible por atender esta petición, pero podrá exigir que el Estado solicitante pague los costos razonables de la recopilación, y en su caso, el procesamiento de esos datos o información.
3. Los Estados del curso de agua harán lo posible por reunir y, en su caso, procesar los datos y la información de manera que se facilite su utilización por los Estados del curso de agua a los que sean comunicados. (ONU 1997: artículo 9)

El principio de la **obligación de notificación previa y consulta** se establece para aquellos casos en los cuales una actividad puede causar un daño mayor a los intereses de otro Estado. En realidad, la obligación general de informar se complementa con la necesidad de notificar a los Estados que podrían verse afectados por las medidas u obras que realice un Estado en un curso de agua internacional. Ello está contenido en el artículo 12 de la Convención de Nueva York, cuando se dispone que el Estado del curso de agua, antes de ejecutar o permitir la ejecución de las medidas

proyectadas que puedan causar un efecto perjudicial sensible a otros Estados del curso de agua, lo notificará oportunamente a esos Estados. El mencionado artículo establece que esa notificación deberá ir acompañada de los datos técnicos y la información disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga la notificación puedan evaluar los posibles efectos de las medidas proyectadas. La convención señala las normas de procedimiento respecto de la mencionada notificación, las que consideran un plazo de seis meses para evaluar los posibles efectos de las medidas proyectadas. Dichos procedimientos también prevén que, si un Estado entiende que las medidas proyectadas resultan incompatibles con el uso equitativo y razonable del agua o con el deber de no causar daños sensibles, los Estados celebrarán consultas y, de ser necesario, iniciarán negociaciones para encontrar soluciones equitativas (ONU 1997: artículo 17).

Respecto del deber de notificar y de consultar a los Estados corribereños, Pastor Ridruejo afirma que este no implica que se tenga que asociar a los demás Estados ribereños en el proyecto ni en su discusión; agrega: “Por otra parte, tampoco es necesario obtener el consentimiento de éstos, pues ello equivaldría a afirmar en su favor un derecho de veto. Así lo reconoció el Tribunal Arbitral en el caso del lago Lanós” (1986: 414).

Las **evaluaciones de impacto ambiental** o, más bien, la necesidad de usar y promover los estudios de impacto ambiental y el monitoreo del estado de las aguas compartidas, es considerado por GWP como un principio conexo al de intercambio regular de datos e

información. Según dicha publicación, este instrumento de gestión ambiental es de suma importancia, pues permite a los Estados contar con la información pertinente respecto del estado de las aguas, así como de las actividades proyectadas en un curso de agua específico, y agrega que “El EIA fue reconocido por la Corte Internacional de Justicia como principio de derecho internacional en el ya mencionado caso del río Uruguay” (2015: 38).

Entre los principios de procedimiento, los autores de GWP se refieren a los **mecanismos de resolución de conflictos** y aludien a la Carta de las Naciones Unidas, que obliga a los Estados a resolver cualquier disputa o posibles conflictos de forma pacífica. Así, consideran que este “es un principio fundamental del derecho internacional, que no escapa al contexto de las aguas compartidas” (2015: 38). Se señala que el principio, como tal, ha sido desarrollado específicamente en el artículo 33 de la Convención de Nueva York, según el cual: “En caso de controversia entre dos o más Partes acerca de la interpretación o aplicación de la presente Convención, las Partes de que se trate, de no haber un acuerdo aplicable entre ellas, tratarán de resolverla por medios pacíficos con arreglo a las disposiciones siguientes [...]” (ONU 1997: artículo 33). Huelga decir que, ante el escenario de posibles conflictos futuros por la crisis del agua, este principio recogido por la convención resulta de enorme importancia.

Aunque no lo menciona al inicio de su trabajo, Alejandro Iza considera también como un principio la protección del ecosistema fluvial. Para fundamentarlo, cita el artículo 20 de la Convención de Nueva York que dispone: “Los Estados del curso de agua protegerán



y preservarán, individual y, cuando proceda, conjuntamente, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales” (ONU 1997: artículo 20). Esa obligación está directamente relacionada con la parte final del inciso primero del artículo 5 de la misma Convención, cuando afirma que “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” (ONU 1997: artículo 5, inciso 1).

Iza cuestiona la falta de claridad relativa a la extensión de la protección y se pregunta a qué ecosistemas se refieren las disposiciones de la Convención de Nueva York —¿al ecosistema del curso de agua en su totalidad o al ecosistema de un estado ribereño en particular?—. El mismo autor afirma que la única interpretación posible es que la Convención se refiere al ecosistema del curso de agua en su totalidad y agrega:

A favor de este argumento está también el hecho de que la Convención de Nueva York establece además la obligación de tomar medidas necesarias para proteger y preservar el medio marino, incluidos los estuarios, demostrando así una vez más el enfoque integral u holístico de la aproximación. (Iza 2004: 10)

Sin embargo, el autor advierte que el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, aprobado en Helsinki el 17 de marzo de 1992 y suscrito en el marco de la

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, plantea un tratamiento aun más amplio de este tema. En dicho convenio, se establece que las partes tomarán todas las medidas que fueren necesarias para asegurar los siguientes propósitos:

- Prevenir, reducir y controlar la contaminación de las aguas que cause o pueda causar un impacto transfronterizo; se entiende por tal cualquier efecto adverso importante que una modificación del estado de las aguas transfronterizas causada por una actividad humana, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de otra parte.
- Garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen para la ordenación ecológicamente equilibrada y racional de las aguas, la conservación de los recursos hídricos, y la protección del medio ambiente.
- Garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen de forma razonable y equitativa, teniendo en cuenta particularmente su carácter transfronterizo, en el caso de actividades que causen o puedan causar un impacto transfronterizo.
- Garantizar la conservación y, cuando sea necesario, la restauración de los ecosistemas.

Como se puede apreciar, los distintos principios procesales del derecho internacional de aguas que hemos revisado están sumamente relacionados, por lo que resulta comprensible que haya distintas posturas doctrinales, aunque encontremos plena coincidencia en la importancia de su aplicación.

## 7. Instituciones del derecho internacional de aguas

Hasta este momento, nos hemos referido de manera general al derecho internacional de aguas, su evolución, sus fuentes y sus principios. Más allá de mencionar algunos casos de conflicto por el aprovechamiento de las aguas internacionales, no hemos profundizado en los mecanismos institucionales a través de los cuales, en distintas regiones del planeta, se busca concretar dichos principios y gestionar de forma armónica las aguas internacionales, lo cual no está exento de problemas.

Como observa Pastor Ridruejo, el derecho internacional de aguas no ofrece una regulación específica y detallada sobre los diferentes usos o aprovechamientos en cada curso de agua internacional; por ello, señala: “Esta regulación debe buscarse en los muy numerosos tratados fluviales vigentes, en los cuales aquellos principios reciben una concreción, quedando determinados en normas materiales de contenido claro y concreto los derechos y obligaciones que a cada Estado ribereño corresponden en el curso de agua considerado” (1986: 415). Añade que el régimen jurídico aplicable a cada uso o aprovechamiento de cada curso de agua internacional presenta soluciones propias.

De acuerdo con Carmen Maganda, citando el *Atlas de acuerdos internacionales sobre el agua* del PNUMA y la Oregon State University, de 2002, existirían más de 400 tratados o acuerdos internacionales relacionados con recursos hídricos compartidos que han sido firmados desde 1820, sin considerar los acuerdos de navegación, pesca y demarcación

de límites (Maganda 2008: 176). Pese a este aparentemente numeroso desarrollo jurídico, aproximadamente el 60 % de las cuencas internacionales no tiene ningún acuerdo legal para su manejo en cooperación transnacional. La misma página web de ONU-Agua sobre aguas transfronterizas, citada al inicio del capítulo I de este trabajo, da cuenta de la existencia de casi 450 acuerdos sobre aguas internacionales que fueron suscritos entre 1820 y 2007.<sup>12</sup>

Según la UICN, en su nivel más básico “las instituciones para la gestión de aguas transfronterizas se crean tanto para aprovechar oportunidades como para resolver problemas que se producen cuando una masa de agua cruza las fronteras de dos o más países” (2008: 65). Por su parte, Aguilar e Iza nos recuerdan que, desde por lo menos 1977, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua celebrada en Mar del Plata, se estableció que los países que comparten recursos hídricos deberían cooperar en el establecimiento de programas, mecanismos e instituciones necesarios para el desarrollo coordinado de tales recursos. Los ámbitos de dicha cooperación podrían incluir, entre otras, la planificación, el desarrollo, la regulación, la ordenación, la protección ambiental, y la utilización, conservación, y pronósticos de tales recursos. Los autores citados mencionan:

La Conferencia recomendó a los países que comparten recursos hídricos a que establezcan comisiones conjuntas para cooperar en aspectos tales como la recopilación e intercambio de datos, en la ordenación de las aguas compartidas, la prevención y control de la

<sup>12</sup> <[http://www.unwater.org/fileadmin/user\\_upload/unwater\\_new/docs/transboundary\\_waters.pdf](http://www.unwater.org/fileadmin/user_upload/unwater_new/docs/transboundary_waters.pdf)>

contaminación del agua, la prevención de las enfermedades relacionadas con el agua, la reducción de los efectos de las sequías, las actividades de control de las inundaciones y de mejoramiento de los ríos, y los sistemas de alerta de inundaciones. (Aguilar e Iza 2009: 65)

Aguilar e Iza señalan que, en Bonn, en 2001, la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce hizo un llamamiento general invocando la necesidad de establecer una gestión integrada de los recursos hídricos; así, llevó la voz de todos los usuarios de agua a las mesas en las que se comparte la información y se adoptan las decisiones. Los autores agregan: “Aunque tropieza con grandes dificultades respecto al marco jurídico y de la forma en que podría revestir los acuerdos, las opiniones coinciden en que debemos aumentar la cooperación con las cuencas fluviales y dar más vitalidad y validez a los acuerdos vigentes” (2009: 65). Dicha conferencia mundial recomendó, asimismo, tomar en cuenta que las cuencas hidrográficas deben ser el marco de referencia para la gestión de los recursos hídricos, por lo que se precisa crear los mecanismos institucionales y participativos a este nivel. Del mismo modo, sugirió que el agua puede ser un factor para promover la cooperación regional; por ello, resulta necesario intensificar la cooperación a través de las fronteras como un medio para compartir los beneficios aguas arriba y aguas abajo, y consideró que el mejor medio para administrar las aguas en colaboración reside en los compromisos a largo plazo (Aguilar e Iza 2009: 65).

Como vimos en las páginas anteriores, la Convención de Nueva York de 1997 establece la posibilidad de entablar consultas relacionadas con la ordenación de un curso

de agua internacional, lo que incluye la posibilidad de crear un órgano mixto. Aguilar e Iza consideran que el establecimiento de un órgano o institución es un elemento clave para promover la gestión integrada del agua, y, en el contexto de una cuenca compartida, darle contenido e implementar los deberes y las facultades de los Estados parte, es decir, la utilización equitativa de las aguas y el deber de no causar daños (2009: 66).

Por lo general, dichos organismos se establecen mediante un tratado o un acuerdo entre los Estados parte de la cuenca, por lo que pueden ser bilaterales o multilaterales. Aguilar e Iza mencionan que la International Law Association (ILA), en la Revisión de las Reglas de Helsinki realizada en su conferencia de 2004, propuso los siguientes contenidos mínimos que deben incluir los acuerdos establecidos por organismos de cuencas compartidas:

- objetivo y propósitos,
- naturaleza y composición,
- forma y duración,
- estatuto jurídico,
- áreas de operación,
- funciones y competencias, y
- disposiciones financieras.

Siguiendo a los autores citados, entre las funciones que cumplen o pueden cumplir los aludidos organismos, se puede mencionar los siguientes (Aguilar e Iza 2009: 66):

- establecimiento de una base para reuniones regulares y discusión de temas de interés común,
- promoción del intercambio de información entre los Estados corribereños,

- desarrollo de mecanismos coordinados para la gestión y el desarrollo de las cuencas,
- aseguramiento de la asistencia de países donantes y agencias de cooperación, y
- resolución de conflictos.

Tomando lo expresado en el manual de RIOG y GWP (2012), se han adoptado distintos enfoques para organizar las funciones para la gestión del agua

en las cuencas transfronterizas de acuerdo con las diversas necesidades, las condiciones locales y la historia. Cabe destacar que, según dichos autores, “Aunque una opción cualquiera no se puede considerar como universal, es interesante aprender sobre los tipos de organizaciones existentes y que funcionan exitosamente, cuando se piensa en el establecimiento o la reorganización de un organismo de cuenca transfronteriza” (RIOG-GWP 2012: 42).

Reproducimos a continuación un cuadro tomado de la UICN, adaptado de Young (1999), en el que se muestran las distintas funciones y metas que pueden asumir las instituciones transfronterizas:

**Cuadro 3**

Función	Meta general	Ejemplos específicos sobre agua
Reguladora	Proscribir y prescribir acción	Asignación de agua Control de la contaminación
Programática	Generar o poner a disposición recursos para proyectos de beneficio mutuo	Construcción y operación de presas Mantenimiento de caudales ambientales
De procedimiento	Tomar decisiones regularmente y de manera colectiva	Organizaciones internacionales de cuencas hidrográficas Comités de gestión hídrica conjunta
Generadora	Desarrollar nuevas prácticas sociales	Acuerdo de principios para gestión hídrica tales como “ningún daño significativo”

Fuente: UICN (2008: 66)

El manual de RIOC y GWP intenta hacer una tipología de los distintos tipos de organizaciones existentes para la gestión de aguas transfronterizas, el cual transcribimos a continuación:

- Comisiones internacionales “administrativas”, con o sin una secretaría permanente, en las cuales participan principalmente representantes de los ministerios encargados de coordinar sus diversos proyectos en el mismo río o acuífero; para intercambiar información o datos, formalizados o no, en particular sobre situaciones de emergencia, para definir las reglas comunes (por ejemplo, la navegación), y, cuando sea necesario, asignar los recursos disponibles (o beneficios derivados) entre los países y las categorías de usos, especialmente en períodos de crisis o cuando existen estructuras de regulación. Las comisiones internacionales a menudo tienen un papel limitado en la formulación de recomendaciones a los Estados miembros sobre la gestión de agua.
- “Autoridades” de arbitraje a las que las partes interesadas se remiten para la toma de decisiones sobre los conflictos que surjan, como es el caso de la Comisión Conjunta Internacional (IJC) entre los EE.UU. y Canadá, o la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) entre los EE.UU. y México, por ejemplo.
- Organismos de cuenca o “autoridades de cuenca” que favorecen o incluso están a cargo de la contratación de grandes estructuras o de desarrollos combinados; este es el caso para la navegación, control de inundaciones, desvíos de agua, construcción de embalses, especialmente para riego, producción de energía hidroeléctrica, etc.

Estas organizaciones, creadas a veces como “compañías” públicas o privadas, tienen por lo general la concesión de las instalaciones de la comunidad y están a cargo de su construcción y gestión a largo plazo, generalmente mediante la prestación de servicios, electricidad, agua cruda o por recaudación de impuestos específicos sobre transporte por vías navegables en particular. Debido a sus roles, estas organizaciones requieren tanto de un órgano encargado de la toma de decisiones políticas como de un órgano técnico de ejecución.

- “Agencias” que son responsables de recolectar datos para asegurar, a mediano plazo, la planificación y recaudación de impuestos sobre la extracción y vertidos de agua para financiar o apoyar las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos.
- “Comités o consejos de cuenca” o grupos de trabajo específicos los cuales se reúnen junto con las administraciones, los representantes de las autoridades locales, los sectores económicos, los usuarios del agua, la sociedad civil, etc. Ellos pueden ser asesores o tomadores de decisiones, en particular en lo que respecta a la planificación, el establecimiento de impuestos justos, la asignación de los recursos disponibles.
- Estructuras o iniciativas desarrolladas para llevar a cabo “proyectos o programas” los cuales, por lo general, son creados temporalmente por un socio durante el tiempo necesario para ejecutar un programa específico de actividades con un financiamiento especial. (2012: 43)

Resulta pertinente señalar la existencia de distintas experiencias en nuestro subcontinente.

En efecto, en América del Sur, existen varios cursos de agua internacionales que han dado lugar a distintos acuerdos bilaterales. Entre ellos, se encuentran los casos de la cuenca amazónica, del lago Titicaca—también conocido como el Sistema TDPS, en alusión al sistema que incluye al Titicaca, Desaguadero, Poopó y salar de Coipasa—y del río Puyango-Tumbes y del Catamayo-Chira, compartidos entre Perú y Ecuador.

## 8. Acuíferos transfronterizos

Recordemos que los acuíferos son unidades geológicas subterráneas de las cuales puede extraerse cantidades significativas de agua. Asimismo, dijimos que una cuenca comprende no solo las aguas superficiales, sino también las aguas subterráneas, por lo que es posible que, en algunos casos, nos encontremos ante una cuenca hidrográfica internacional o transfronteriza.

Tal como señalan los autores del manual de GWP, puede suceder que un acuífero abastezca o sea recargado por varios cursos de agua y forme parte de varias cuencas al mismo tiempo. Además, tal y como ocurre con los cursos de agua, el acuífero puede ser transfronterizo, lo que depende únicamente de que algunas de sus partes se encuentren en diferentes Estados. Agrega dicha publicación que puede también ocurrir que los acuíferos, “fronterizos o no, no estén conectados a ningún curso de agua. Ese tipo de aguas son definidas como ‘aguas subterráneas confinadas’ y no están contempladas hasta el momento en ningún tratado internacional” (GWP 2015: 77)

El tema de los acuíferos transfronterizos está recibiendo mayor atención en los últimos tiempos por parte de la comunidad

internacional. Ello tiene que ver con la preocupación creciente por la calidad de las fuentes de agua subterránea, así como con la sostenibilidad del ritmo en que se extraen las reservas disponibles en el mundo. Sobre el tema, la mayor parte de los autores expresan que la gestión de las aguas subterráneas debería vincularse con la de las aguas superficiales de un territorio dado. No obstante, reconocen que a la complejidad derivada del carácter de las aguas transfronterizas se suman las dificultades de la gestión conjunta de las aguas superficiales y de las subterráneas; ello tiene relación con la falta de coincidencia de los límites de las cuencas hidrográficas, de las cuencas fluviales o de los lagos que, en muchos casos, no se superponen con los acuíferos (RIOC-GWP 2012: 68).

Como señalan Aguilar e Iza, tanto las acentuadas diferencias entre distintos sistemas legales como las políticas de uso, extracción y control de contaminación, entre otros factores, son causas de una complicada gestión de aguas, lo cual se ve agravado por la ausencia de convenios específicos que regulen las relaciones de los Estados sobre un sistema de acuíferos determinado (2009: 56). Los referidos autores afirman que “por un criterio de utilidad y de congruencia corresponde regular en forma distinta al acuífero de la cuenca transfronteriza” (2009: 56). Tal afirmación se basaría en el criterio de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, para la cual, aunque el acuífero transfronterizo sea parte integral de una cuenca transfronteriza, el régimen jurídico aplicable debe distinguirse del que regula el curso de agua en sí.

Aunque la Convención de Nueva York incluye el tema de las aguas subterráneas dentro de sus regulaciones, como señalan los autores

del manual de GWP, expertos del Programa Hidrológico Internacional de la Unesco identificaron que el ámbito de aplicación de la Convención y de otros instrumentos de derecho internacional de aguas no incluía el concepto de “sistema acuífero” ni de “aguas subterráneas confinadas” (GWP 2015: 79). Aguilar e Iza coinciden con ello cuando señalan que la convención no desarrolla los aspectos relacionados con los acuíferos transfronterizos de manera independiente y de ello se desprende que dicho tratado internacional no puede regular este tema (2009).

Para llenar ese vacío, la Comisión de Derecho Internacional<sup>13</sup> vio la necesidad de desarrollar un proyecto normativo enfocado en los acuíferos transfronterizos, que dio lugar a la aprobación, por consenso, de la Resolución A/RES/63/124 sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos, adoptada por la Asamblea General en 2008. Conforme señalan RIOCI y GWP, la Asamblea General de Naciones Unidas ofreció a los Estados un marco no vinculante para el desarrollo de la cooperación en sus acuíferos transfronterizos; agregan que “Los proyectos de artículos adoptados por la Comisión de Derecho Internacional proponen un marco general para la gestión de sistemas acuíferos transfronterizos” (RIOCI-GWP 2012: 69). Desde entonces, dicha resolución constituye la guía normativa aplicable a todos los acuíferos y sistemas acuíferos transfronterizos, tanto si están o no conectados hidráulicamente con cursos de agua internacionales.

Según el mismo manual, la Resolución A/RES/63/124 de la Asamblea General de Naciones Unidas ha previsto varios principios, entre los que se incluyen los siguientes:

- el uso equitativo y razonable;
- la obligación de no causar daños significativos;
- la obligación general de cooperar con los Estados ribereños del acuífero;
- el intercambio regular de datos e información;
- el desarrollo de acuerdos bilaterales y regionales, así como de disposiciones para facilitar la gestión conjunta;
- la implementación de medidas apropiadas para proteger y preservar los ecosistemas relacionados con los acuíferos compartidos;
- la identificación, por parte de los Estados, de las zonas de recarga y descarga de acuíferos para la parte situada en su territorio;
- la necesidad de prevenir, reducir y controlar la contaminación;
- la importancia de monitorear los acuíferos transfronterizos o los sistemas de acuíferos;
- la implementación de planes conjuntos de gestión por parte de los países ribereños;
- la evaluación de los efectos de las actividades planeadas sobre un acuífero o sistema de acuíferos. (RIOCI-GWP 2012: 69-70)

Para concluir este complejo tema, citamos las conclusiones de GWP sobre esta propuesta de regulación no vinculante, hasta su aprobación como un instrumento universal vinculante:

Las aguas subterráneas que se registrarán por la Convención sobre los cursos de agua de 1997, de conformidad con el apartado a) de su Artículo 2, son aquellas que “en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario (con las aguas de superficie) y que normalmente fluyen a una desembocadura común”. Y podría ser que en virtud del sistema acuífero específico, exista la posibilidad de que esas aguas subterráneas deban registrarse igualmente por el proyecto de artículos. (GWP 2015: 79)

Por consiguiente, para cada caso concreto, si el proyecto de artículos se convierte en un instrumento jurídicamente vinculante, será necesario determinar la relación existente entre el presente proyecto de artículos y la Convención de 1997. (GWP 2015: 79)

Por último, no puede dejar de mencionarse las provisiones del llamado Convenio de Helsinki de 1992, el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, de la Comisión Económica para Europa (CEPE).<sup>14</sup> El objeto de dicho Convenio, de carácter regional, es prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo sobre las aguas compartidas, definidas como aquellas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados. El ámbito de aplicación de dicho convenio, vigente desde 1996, era hasta fines de 2013 la región de la CEPE. Sin embargo, como señala GWP “las partes han tomado la decisión de abrir la posibilidad de adhesión a este instrumento a todos los Estados integrantes del sistema de las Naciones Unidas a partir del final del año 2013” (2015: 35). De esta forma, el convenio pasaría a ser un instrumento que fortalecerá el régimen de derecho internacional de aguas.

<sup>13</sup> La Comisión de Derecho Internacional, creada en 1947 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, está compuesta por 34 miembros elegidos por la Asamblea General para un mandato de 5 años y se reúne anualmente. Su trabajo consiste, básicamente, en redactar proyectos de artículos sobre cuestiones de derecho internacional, de los cuales algunos son elegidos por la Comisión y otros, por la Asamblea General. Tomado de <<http://www.un.org/es/aboutun/structure/ilc.shtml>>

<sup>14</sup> La Comisión Económica para Europa se conoce también por sus siglas en inglés, Unece (United Nations Economic Commission for Europe).

### III. EL DERECHO INTERNACIONAL DEL AGUA EN EL PERÚ

#### I. CUENCAS TRANSFRONTERIZAS EN PERÚ

Siendo una de las zonas del mundo donde se encuentra la mayor disponibilidad de agua, no resulta extraño que, en la subregión andina, se ubique un importante número de cursos de agua internacionales. Tomamos aquí un cuadro presentado en una exposición, hace algunos años, por Jorge Benites, entonces funcionario de la Autoridad Nacional del Agua, en el que se muestran distintas cuencas compartidas por los países sudamericanos.

**Cuadro 4**

Cuencas compartidas por los países andinos			
País	Frontera con	Cuenca compartida	Vertiente o cuenca
Colombia	Venezuela	Península de Guajira	Caribe
Colombia	Venezuela	Maracaibo	Caribe
Colombia	Venezuela	Orinoco	Orinoco
Colombia	Venezuela	Negro	Amazonas
Colombia	Perú – Ecuador	Putumayo	Amazonas
Ecuador	Colombia – Perú	San Miguel - Putumayo	Amazonas
Ecuador	Perú	Napo	Amazonas
Ecuador	Perú	Tigre	Amazonas
Ecuador	Perú	Pastaza	Amazonas
Ecuador	Perú	Morona	Amazonas
Ecuador	Perú	Santiago	Amazonas
Ecuador	Perú	Chinchipe	Amazonas
Ecuador	Colombia	Mira	Pacífico
Ecuador	Perú	Puyango - Tumbes	Pacífico
Ecuador	Perú	Catamayo - Chira	Pacífico
Ecuador	Bolivia	Acre	Amazonas
Perú	Bolivia	Madre de Dios	Amazonas
Perú	Bolivia	Sistema TDPS	Endorreica del Altiplano

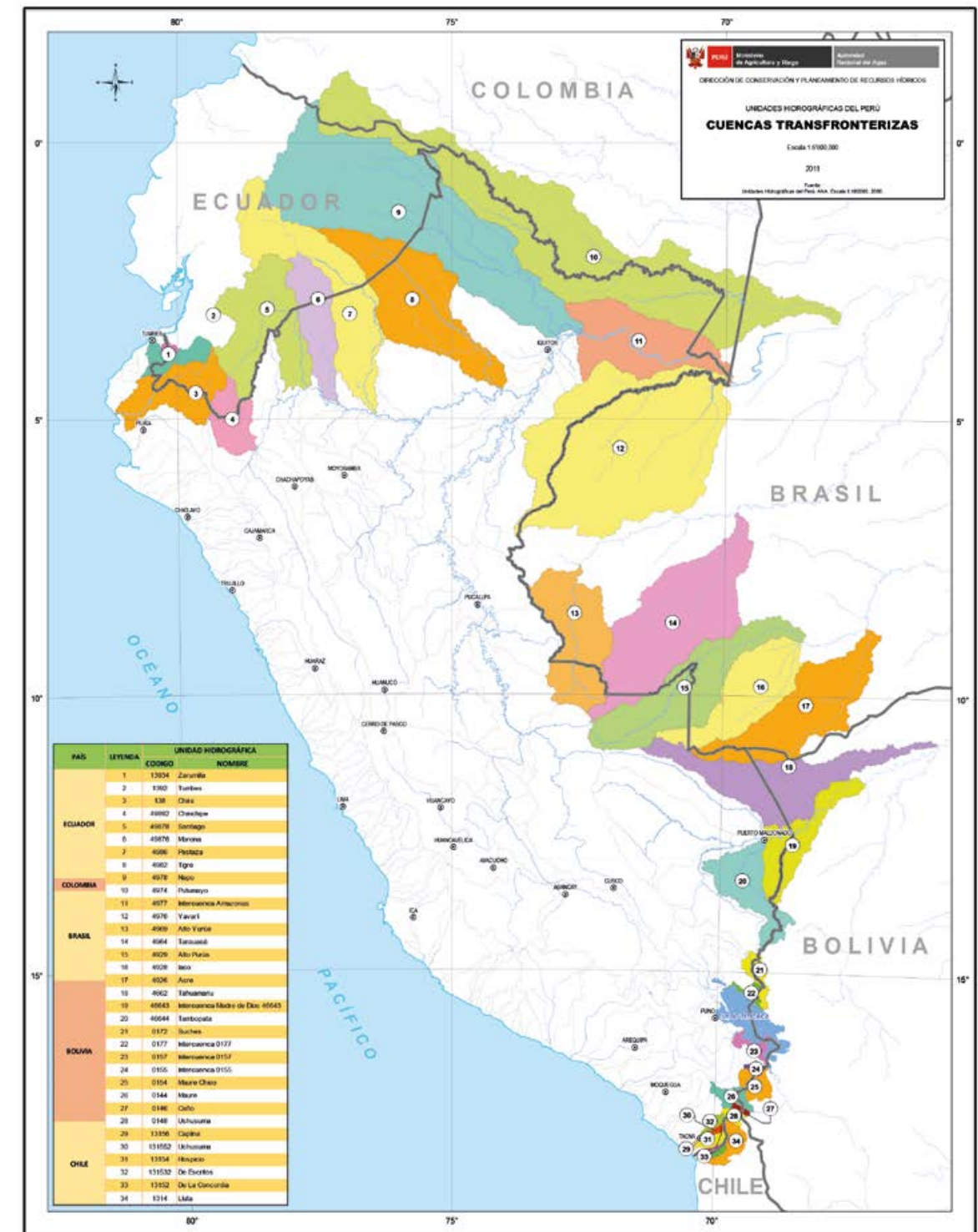
En el capítulo primero, aludimos a las cuencas transfronterizas en el país. Citando la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, aprobada por Decreto Supremo 006-2015-MINAGRI, afirmamos que, dentro de las 159 cuencas existentes en el país, existían 34 cuencas transfronterizas, cuya configuración involucra a países limítrofes. Las 34 unidades geográficas o cuencas transfronterizas con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile abarcan una superficie de 798,000 km<sup>2</sup>; de este

total, 311,000 km<sup>2</sup> se ubican en nuestro territorio nacional, según se indica en la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (ANA 2015: 18).

En la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (ANA 2015), se presenta también el siguiente gráfico, en que se muestra la ubicación de las cuencas transfronterizas que el Perú comparte con sus vecinos:



Gráfico 2



Fuente: ANA (2015: 19)

Se muestra, a continuación, una serie de cuadros con información más detallada en relación con las cuencas transfronterizas compartidas con nuestros países vecinos, los cuales han sido proporcionado por la Autoridad Nacional del Agua. Se ha agrupado, en cada caso, en un solo cuadro, las diferentes cuencas, y se ha distinguido su ubicación en diferentes vertientes. La información sobre la superficie respectiva (en números absolutos) y la población peruana se ha omitido por considerarse que su variación debe haber sido considerable.

En el caso de las diez cuencas transfronterizas compartidas con Ecuador, debe tenerse en cuenta que se encuentran ubicadas, en su mayor parte, en la vertiente del Atlántico; solo tres de ellas están en la del Pacífico, como se muestra en el cuadro siguiente. Adicionalmente, debe notarse que la cuenca del Putumayo es compartida también con Colombia.<sup>15</sup>

Cuadro 5

Cuencas transfronterizas con Ecuador				
En la vertiente del Pacífico				
Unidad hidrográfica	Código	Superficie		
		Perú	Ecuador	
1	Zarumilla	13934	42 %	58 %
2	Tumbes-Puyango	1392	33 %	67%
3	Chira-Catamayo	138	59 %	41%
En la vertiente del Atlántico				
4	Chinchipe	49892	68 %	32 %
5	Santiago	49878	24 %	76 %
6	Morona	49876	62 %	38 %
7	Pastaza	4986	45 %	55 %
8	Tigre	4982	80 %	20 %
9	Napo	4978	41 %	59 %
10	Putumayo	4974	38 %	5 %

Fuente: ANA (2012). Elaboración propia

Del mismo modo, en el caso de las cuencas transfronterizas con Bolivia, debe tenerse en cuenta que ellas hacen parte mayormente de la vertiente del Titicaca (del Sistema TDPS) y también de la vertiente del Atlántico, como se muestra en el cuadro. El caso de la cuenca del río Acre muestra porcentajes bastante reducidos para ambos países, ya que Brasil posee el 88 % de dicha cuenca.

Cuadro 6

Cuencas transfronterizas con Bolivia				
En la vertiente del Titicaca				
Unidad hidrográfica	Código	Superficie		
		Perú	Bolivia	
1	Suches	0172	40 %	60 %
2	Unidad Hidrográfica 0177	0177	78 %	22 %
3	Unidad Hidrográfica 0157	0157	90 %	10 %
4	Unidad Hidrográfica 0155	0155	68 %	32 %
5	Maure Chico	0154	27 %	73 %
6	Maure	0144	70 %	30 %
7	Caño	0146	62 %	35 %
8	Ushusuma	0148	56 %	6 %
En la vertiente del Atlántico				
9	Acre	4926	7 %	5 %
10	Tahuamanu	4662	45 %	55 %
11	Madre de Dios	4664	36 %	64 %
12	Tambopata	46644	89 %	11 %

Fuente: ANA (2012). Elaboración propia

<sup>15</sup> En este último caso, sin embargo, la información proporcionada por el Informe País 2012 muestra una pequeña diferencia.

Con Colombia, la situación es más sencilla, como se puede observar en el cuadro siguiente; debe recordarse que parte de la cuenca del Putumayo se encuentra en el territorio de Ecuador.

**Cuadro 7**

Cuencas transfronterizas con Colombia				
En la vertiente del Atlántico				
Unidad hidrográfica	Código	Superficie		
		Perú	Colombia	
1 Putumayo	4974	38 %	49 %	
2 Napo	4978	41 %	0	
2 Intercuenca Amazonas	4977	93 %	7 %	

Fuente: ANA (2012). Elaboración propia



Las cuencas transfronterizas compartidas con Chile forman parte de dos vertientes: del Pacífico y del Titicaca, como muestra el cuadro siguiente. Parte de las cuencas del Caño y del Ushusuma se ubica, además, en territorio de Bolivia.

**Cuadro 8**

Cuencas transfronterizas con Chile				
En la vertiente del Pacífico				
Unidad hidrográfica	Código	Superficie		
		Perú	Chile	
1 Caplina	13156	99 %	1 %	
2 Intercuenca 13155	13155	100 %	0 %	
3 Hospicio	13154	98 %	2 %	
4 Intercuenca 13153	13153	83 %	17 %	
5 Concordia	13152	23 %	77 %	
6 Lluta	1314	2 %	98 %	
En la vertiente del Atlántico				
7 Caño	0146	62 %	2 %	
8 Uchusuma	0148	56 %	38 %	

Fuente: ANA (2012). Elaboración propia





Finalmente, con Brasil, tenemos nueve cuencas repartidas en el territorio de ambos países, aunque, como vimos, algunas de ellas se encuentran parcialmente en el territorio de otro vecino.

Cuadro 9

Cuencas transfronterizas con Brasil				
En la vertiente del Atlántico				
Unidad hidrográfica	Código	Superficie		
		Perú	Brasil	
1	Putumayo	4974	38 %	9 %
2	Intercuenca Amazonas	4977	92 %	1 %
3	Yavarí	4976	23 %	77 %
4	Alto Yurúa	4969	30 %	70 %
5	Tarucá	4964	5 %	95 %
6	Iaco	4928	7 %	93 %
7	Alto Purús	49299	49 %	51 %
8	Tahuamanu	4662	100 %	0 %
9	Acre	4926	7 %	88 %

Fuente: ANA (2012). Elaboración propia

Lo mencionado en los capítulos anteriores se aplica plenamente a estas cuencas limítrofes con nuestros vecinos; la mayoría está formada por ríos, y destaca, indudablemente, el caso del lago Titicaca. Con nuestros países limítrofes, tenemos suscritos acuerdos relacionados con el uso y aprovechamiento de las aguas, conforme se presentará más adelante.

## 2. LA NORMATIVA PERUANA SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS

Como acabamos de ver, a pesar de que una parte importante de la delimitación territorial del Perú con los países vecinos incluye ríos o porciones de estos, es muy difícil encontrar, en la legislación peruana, un cuerpo específico sobre el tema de los cursos de agua internacionales. Emplearemos, en este apartado, las ideas expresadas en un trabajo anterior (Del Castillo 2013).

La revisión de nuestra historia constitucional nos muestra que recién en la Constitución Política de 1933 se consignó una norma referida a los recursos naturales. Así, el artículo 37 de dicha Constitución dispuso que “Las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos”. En forma complementaria, el artículo 33 de dicha Constitución se refirió a los recursos hídricos: “No son objeto de propiedad privada las cosas públicas, cuyo uso es de todos, como los ríos, lagos y caminos públicos”.

La Constitución Política de 1979 casi repitió el tratamiento de la Carta de 1933 y estableció que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado” (artículo 118). No se encontrará en el texto constitucional de 1979 ninguna otra referencia al agua, y mucho menos a las aguas o cuencas transfronterizas.

La vigente Constitución Política de 1993, haciendo ligeras modificaciones al régimen establecido en la Constitución de 1979,

dispuso, en su artículo 66, que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares”. No hay tampoco, en la Carta de 1993, referencias a las aguas o cuencas transfronterizas.

Según el mandato expreso del artículo constitucional 66 citado, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821, aprobada en 1997, dispone que “El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos” (artículo 6). Aunque dicho de manera general para todos los recursos naturales, el artículo 27 de la misma ley orgánica consigna una disposición de sumo interés para el tema de las aguas transfronterizas, pese a lo cual no cabe duda de que los más concernidos son los recursos hídricos: “Los aspectos relacionados con la gestión de los recursos naturales transfronterizos se regirán por los tratados sobre la materia o, en su defecto, por la legislación especial”. Más adelante, volveremos sobre las consecuencias de este artículo.

Entendiendo que la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales es una norma que desarrolla en forma general los principios constitucionales relacionados con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, se requiere de leyes especiales, es decir, de normas que regulen de manera particular cada uno de dichos recursos; estas leyes deben guardar coherencia con la ley orgánica y, por supuesto, con la Constitución Política. En materia de legislación especial

relacionada con el agua, hasta 2009 estuvo vigente en el Perú la Ley General de Aguas (Decreto Ley 17752), que fue aprobada por un Gobierno militar durante la vigencia formal de la Constitución de 1933. Dicha ley general, tras un largo proceso de revisión, fue sustituida íntegramente en marzo de 2009 por la vigente Ley de Recursos Hídricos, Ley 29338.

La Ley de Recursos Hídricos ha incluido un Título Preliminar, en el cual destaca, por su novedad e importancia, el artículo III, que contiene 11 principios para la gestión del agua, dentro de los cuales se incluye el Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica, definido del siguiente modo: “El uso del agua debe ser óptimo y equitativo, basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada. El agua constituye parte de los ecosistemas y es renovable a través de los procesos del ciclo hidrológico”. Como se puede apreciar de la lectura de los restantes principios contenidos en el Título Preliminar así como a lo largo de su texto, la Ley de Recursos Hídricos se ha inscrito plenamente dentro de las orientaciones de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) y ha utilizado en particular las cuencas hidrográficas como unidad de planificación.

A diferencia de la derogada Ley General de Aguas, la Ley de Recursos Hídricos sí se refiere al tema de los cursos de agua internacionales. Al hacerlo, ha empleado el término “cuencas transfronterizas”, y, de este modo, ha dejado un margen más amplio para el tratamiento del

asunto. De esta forma, el artículo 33 de la Ley de Recursos Hídricos señala lo siguiente: “La Autoridad Nacional coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores la suscripción de acuerdos multinacionales que tengan por finalidad la gestión integrada del agua en las cuencas transfronterizas”.<sup>16</sup>

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, que se aprobó en marzo de 2010 a través del Decreto Supremo 01-2010-AG, se refiere al tema de los recursos hídricos internacionales en siete artículos; en este, se emplean distintas expresiones, como “cuencas hidrográficas transfronterizas”, “cuencas transfronterizas” y “unidades hidrográficas transfronterizas”, como veremos más adelante. En el artículo 10, inciso j, al referirse a los integrantes del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos alude a “los proyectos especiales; proyectos especiales hidráulicos e hidroenergéticos regionales, nacionales y binacionales; las autoridades ambientales competentes; las entidades prestadoras de servicios de saneamiento; el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología y la Autoridad Marítima del Perú. Asimismo, todas aquellas entidades del sector público cuyas actividades o acciones estén vinculadas a la gestión de los recursos hídricos”.

Por otra parte, en el artículo 21, el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, al ocuparse de la Autoridad Nacional del Agua, dispone: “21.5. La Autoridad Nacional del Agua coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores los temas relacionados con la

gestión de los recursos hídricos en cuencas hidrográficas transfronterizas y en la celebración de convenios o acuerdos multinacionales”. El artículo 26 del Reglamento de la Ley, al referirse a la composición del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca, señala: “26.2. Cuando se trate de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca que comprendan cuencas transfronterizas, se incluirá un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Los artículos 43 y 44 del reglamento citado forman parte del Capítulo sobre Cuencas y Entidades Multinacionales. El artículo 43 se refiere a las cuencas transfronterizas y señala: “El aprovechamiento de las aguas en las cuencas transfronterizas se efectúa de conformidad con los principios del Derecho Internacional y los acuerdos internacionales vigentes. Para el cumplimiento de estos acuerdos, la Autoridad Nacional del Agua coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores”. En el artículo 44, se detalla el rol central del Ministerio de Relaciones Exteriores, aludido reiteradamente en las normas anteriormente citadas: “El Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con la Autoridad Nacional del Agua, participa, negocia y suscribe los tratados y demás instrumentos internacionales que tengan por finalidad la gestión integrada del agua en las cuencas transfronterizas”.

En el artículo 194, al ocuparse de la demarcación de las unidades o cuencas hidrográficas, se afirma: “194.3. Tratándose de unidades hidrográficas transfronterizas, el Plan de Gestión de los Recursos Hídricos en la Cuenca, se elaborará de conformidad con los acuerdos internacionales, para cuyo efecto la Autoridad Nacional del Agua coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Finalmente, el artículo 258 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, al tratar del uso de las aguas amazónicas transfronterizas, consigna: “258.1. La Autoridad Nacional del Agua informará al Ministerio de Relaciones Exteriores cuando se presente alguna divergencia o diferencia respecto al uso del agua amazónica transfronterizas o con implicancias transfronterizas”.

De la lectura de los artículos transcritos del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos resulta claro que la Autoridad Nacional del Agua debe coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores todo lo relacionado con las cuencas hidrográficas transfronterizas, en tanto este tiene, como función rectora, formular, ejecutar y evaluar la política exterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de su Ley de Organización y Funciones, Ley 29357.

<sup>16</sup> En todas las citas textuales de las páginas 62 y 63 las cursivas han sido añadidas por nosotros.

### 3. LOS TRATADOS CELEBRADOS POR PERÚ SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS

Retomando la revisión de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, queremos destacar que, en el artículo 27, se dispone: “Los aspectos relacionados con la gestión de los recursos naturales transfronterizos se regirán por los tratados sobre la materia o, en su defecto, por la legislación especial”. De esta forma, antes de revisar los acuerdos celebrados entre Perú y sus vecinos respecto de los cursos de agua internacionales, debemos revisar el tratamiento que nuestra legislación brinda a los tratados internacionales.

El artículo 55 de la Constitución Política de 1993 señala que “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Esa generalidad puede llevar a considerar que los tratados internacionales tienen tan solo rango de ley. Sin embargo, ello no es exacto, pues a algunos tratados internacionales se les reconoce rango constitucional. De acuerdo con Marcial Rubio, considerando el contenido del resto del mencionado artículo 55 constitucional, existen tres rangos de tratados según la aprobación que reciben: unos tienen rango constitucional; otros, de ley; y los que aprueba el presidente, de decreto supremo. Si el rango constitucional está reservado para los tratados que versen sobre derechos humanos, parecería que los demás, al incorporarse al derecho nacional,

solo tendrían rango de ley o de decreto supremo. Al respecto, Rubio hace una importante precisión:

Sin embargo, los especialistas en derecho internacional público han hecho notar en el Perú que se debe obedecer el principio del derecho internacional según el cual, en caso de conflicto entre un tratado y una ley, debe preferirse la aplicación del tratado. Este, obviamente, es un tema abierto a discusión en el Perú. (2009: 140)

En atención a ese tratamiento constitucional, habría que considerar los tratados vigentes celebrados por el Perú referidos a cursos de agua internacionales. En este punto, deben distinguirse los tratados limítrofes celebrados con sus vecinos que, en abundante número, hacen parte de la demarcación del territorio peruano,<sup>17</sup> de los tratados, convenios o acuerdos multinacionales o binacionales a los que se refieren tanto la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales como la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, tal como citamos en las páginas anteriores.

En materia de tratados multilaterales suscritos por el Perú, cabe mencionar algunos que revisten importancia en la materia de este trabajo. Así, además de la Convención de Nueva York, podemos mencionar la Agenda 21, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y el Tratado de Cooperación Amazónica, de ámbito más bien regional.

La Convención de Nueva York sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, aprobada en 1997 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, entró oficialmente en vigor en agosto de 2014 al haberse cumplido los 90 días posteriores a la ratificación número 35, conforme lo establece la propia convención. De esta forma, se ha constituido en el instrumento jurídico global más importante en esta materia. De acuerdo con la *Colección de tratados* de la ONU, hasta agosto de 2016, 36 Estados en el mundo han ratificado esta Convención. Sin embargo, hasta la fecha, ningún país del continente americano lo ha hecho; aunque Paraguay (1998) y Venezuela (1997) la suscribieron, no la han ratificado.<sup>18</sup> A pesar del tiempo transcurrido, países que fueron patrocinadores de la convención, como Brasil, Chile, México y Uruguay, no la han ratificado aún, de acuerdo con la misma fuente.

En el caso de nuestro país, hasta la fecha, esta convención no ha sido suscrita. Más aun, en la votación para su aprobación, el Perú fue uno de los 26 países que se abstuvo, frente a los 106 votos a favor (Loures et al. 2010: 24). ¿Significa ello que la convención no tiene aplicación para Perú? No. Aunque la convención no obliga jurídicamente al Perú, por no haber sido ratificada (y eventualmente no haberla suscrito), deben tomarse en consideración dos elementos. El primero es la naturaleza misma de la Convención de Nueva York que, como se vio en el capítulo anterior, se constituye como uno de los pilares del derecho internacional

de aguas en tanto consolidó y desarrolló los principios, facultades y obligaciones derivados de la costumbre internacional. Adicionalmente, como menciona GWP, la convención “ha sido considerada por la Corte Internacional de Justicia para fundar la vigencia de los principios del Derecho Internacional de Aguas incluso con anterioridad a su vigencia” (2015: 34), como ocurrió en el caso Gabčíkovo-Nagymaros. Es, así, una referencia fundamental que se debe aplicar en casos de diferencias entre los Estados. El segundo elemento está relacionado con otro tratado internacional, en el que, de alguna forma, la actuación de Perú, junto con Ecuador y Chile, fue un antecedente importantísimo para la aprobación de la Convención del Mar. Como se sabe, el Perú no ha suscrito dicha convención, lo que no ha impedido que, por ejemplo, en el diferendo que el país sostuvo con Chile a propósito de la delimitación de nuestra frontera marítima, dicho instrumento fuera una fuente de referencia sumamente importante.

Como se mencionó líneas arriba, el Perú es parte de un tratado multilateral relativo a la Amazonía. Nos referimos al Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en Brasilia, en 1978, entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. El objeto de dicho tratado es fomentar la cooperación para promover el desarrollo armónico de la Amazonía, la preservación del ambiente, y la conservación y utilización racional de sus recursos naturales. Conforme al artículo II de dicho tratado, su ámbito de aplicación son los territorios de las partes

<sup>17</sup> Sobre este tema, puede revisarse Ulloa (1957: 460-462); en dicho texto, se hace alusión a los diversos criterios usados en los casos en los que los ríos hacen las veces de frontera.

<sup>18</sup> Puede consultarse en: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg\\_no=XXVII-12&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-12&chapter=27&clang=_en)>

contratantes en la cuenca amazónica, así como también cualquier territorio de una parte del tratado que, por sus características geográficas, ecológicas o económicas, se considere estrechamente vinculado con esta.

De acuerdo con Aguilar e Iza, el objetivo del Tratado de Cooperación Amazónica es promover la cooperación en áreas como la navegación, el transporte y las telecomunicaciones; la utilización racional de los recursos hídricos; la investigación científica, y el intercambio de informaciones y de personal técnico; y los servicios de salud con vistas a mejorar las condiciones sanitarias de la región (2009: 47).

El marco institucional del sistema del tratado está integrado por las reuniones de los ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Cooperación Amazónica. El Consejo tendrá las atribuciones para velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades del tratado, y las decisiones tomadas en las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores; recomendar a las partes la celebración de reuniones de ministros de Relaciones Exteriores y preparar la agenda correspondiente; considerar las iniciativas y proyectos que presenten las partes; y evaluar el cumplimiento de los proyectos de interés bilateral y multilateral.

Varios años después, en 1995, los países parte crearon una Secretaría Permanente, dotada de personalidad jurídica como una forma de fortalecer el tratado. Como señala la GWP, esa decisión se puso en práctica en 1998 a través del Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica, el cual instituyó oficialmente la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) (2015:

24). Dicha organización es el mecanismo responsable del perfeccionamiento y fortalecimiento del proceso de cooperación desarrollado en el ámbito del tratado. La OTCA tiene como instancia máxima la reunión de ministros de Relaciones Exteriores y, a nivel nacional, los países cuentan con comisiones nacionales permanentes que actúan como instancias encargadas de la aplicación del tratado.

Luego de haber realizado un somero repaso a los tratados internacionales relacionados con las aguas transfronterizas o internacionales, debemos echar una mirada a los tratados bilaterales relacionados con el uso y aprovechamiento de aguas transfronterizas celebrados por Perú con los países vecinos, en particular sobre las aguas del lago Titicaca, compartidas con Bolivia, y sobre las de los ríos que atraviesan Perú y Ecuador. Antes de ello, sin embargo, debido a la participación de los gobiernos regionales en este tema, es preciso revisar la normativa nacional respecto del proceso de descentralización.

#### 4. EL ROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

En marzo de 2002, luego del final del Gobierno de Alberto Fujimori, se aprobó una reforma constitucional sobre la descentralización del país, debido a que, en la década anterior, se había producido, más bien, una reconcentración de funciones en el Gobierno nacional. La reforma modificó íntegramente parte del Título IV de la Constitución de 1993, sobre descentralización, en el cual se adoptó un decidido modelo descentralizador que incluía normas mucho más claras en materia regional. El nuevo artículo 188 de la Constitución Política

define a la descentralización como “una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”. En la segunda parte de este artículo constitucional, se caracteriza a la descentralización como un proceso por etapas, a desarrollarse “en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”. Como fruto del acuerdo político entre las diversas fuerzas políticas presentes entonces en el Congreso, se dio inicio al proceso de descentralización, mediante la elección de gobiernos regionales en los actuales departamentos y se estableció la formación de las regiones mediante procesos de referéndum, que debían realizarse en un momento posterior.<sup>19</sup> Como parte del proceso de determinación de las competencias y facultades adicionales de las regiones o niveles subnacionales por crearse, en el mismo año 2002, la Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, definió un sistema de competencias que debía ser considerado en el proceso de descentralización, en el que se distinguían entre competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias delegables.

La Ley de Bases de la Descentralización definió como competencia exclusiva del Gobierno nacional “el diseño de políticas nacionales y sectoriales”. De acuerdo con ello, el diseño de la política nacional de la gestión del agua corresponde al Gobierno nacional, la cual no

puede ser objeto de transferencia ni delegación de funciones, al igual que la gestión de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional. Según esto, debía especificarse cuáles serían las funciones de los gobiernos regionales en materia de gestión del agua.

Recién en noviembre de 2002, semanas antes de instalarse los nuevos gobiernos regionales, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, desarrolló el contenido de las normas constitucionales en materia de descentralización, y, específicamente en lo referido a la organización y competencias de los gobiernos regionales, precisó algunas de las pautas contenidas en la Ley de Bases de la Descentralización. Siguiendo el listado de las funciones por sectores, el artículo 51 de la ley orgánica comentada estableció las funciones específicas de los gobiernos regionales en materia agraria. Del amplio listado de 17 funciones específicas en este tema, por su vinculación con los temas de la regulación y el aprovechamiento de los recursos hídricos, destacamos los contenidos en los incisos c) y f):

- c) Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas.
- f) Promover y ejecutar proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y de suelos.

Las dos funciones transcritas tienen vinculación directa con el aprovechamiento de los recursos

<sup>19</sup> Curiosamente, a la fecha, se han constituido en el Perú 25 gobiernos regionales, asentados transitoriamente sobre el ámbito de 24 departamentos. No existen regiones propiamente dichas.

hídricos, pero, en cualquier caso, se trataría de atribuciones compartidas o delegadas, dado que, como se ha mencionado, el diseño de políticas sectoriales en materia de aguas es una competencia propia e indelegable del Gobierno nacional.<sup>20</sup> La falta de precisión al asignar a los gobiernos regionales la facultad de “participar” en la gestión del agua ha llevado, en los años recientes, a que se produzcan conflictos entre estos niveles subnacionales por este tema. Uno de los más conocidos fue el que enfrentó a los gobiernos regionales de Moquegua y de Arequipa por el uso de las aguas de la represa de Pasto Grande; asimismo, los gobiernos regionales de Arequipa y Cusco se enfrentaron por el aprovechamiento de aguas para Proyecto de Irrigación Majes-Siguas II, mientras que el gobierno regional de Huancavelica se oponía a la mayor derivación del agua de las lagunas altoandinas en su jurisdicción frente al interés de los agroexportadores de Ica.

Pero ¿cuál es el rol de los gobiernos regionales en la materia de aguas transfronterizas? Para responder esta pregunta, debemos mencionar que la Ley de Recursos Hídricos, aunque solo les dedica un artículo, considera a los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca como órganos de naturaleza permanente integrantes de la Autoridad Nacional del Agua. El objeto de dichos Consejos, conforme establece el artículo 24 de la ley es “participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos”. El citado artículo agrega que los decretos supremos que crean los Consejos de Cuenca Regional o Interregional establecen su estructura

orgánica y su conformación, considerando la participación equilibrada de los representantes de las organizaciones de usuarios y de los gobiernos regionales y gobiernos locales que lo integran.

El Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos ha considerado un largo listado de quince funciones de estos Consejos; la más importante es la elaboración del Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca, el cual es aprobado por la Jefatura de la ANA. Respecto de la conformación de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, la Ley de Recursos Hídricos solo señala que la norma de creación en cada caso debe considerar “la participación equilibrada de los representantes de las organizaciones de usuarios y de los gobiernos regionales y gobiernos locales que lo integran”. No obstante, el artículo 26 del reglamento de la ley amplió su composición para considerar los siguientes miembros:

- a) un representante de la Autoridad Nacional del Agua,
- b) un representante de cada gobierno regional,
- c) un representante de los gobiernos locales por cada ámbito de gobierno regional,
- d) un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines agrarios por cada ámbito de gobierno regional,
- e) un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines no agrarios por cada ámbito de gobierno regional,
- f) un representante de los colegios profesionales por cada ámbito de gobierno regional, y

- g) un representante de las universidades por cada ámbito de gobierno regional.

Adicionalmente, el inciso 2 del mismo artículo del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos dispone que, cuando se trate de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca que comprendan cuencas **transfronterizas**, se incluirá un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como se puede apreciar, el rol de los gobiernos regionales en la gestión de los recursos hídricos transfronterizos resulta limitado, no solo porque hacen parte de un colectivo que carece de funciones ejecutivas —como comenta Axel Dourojeanni—, cuya función principal es concertar para lograr un plan de gestión de los recursos hídricos de cuenca, sino porque, más allá de la inclusión de un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, no se ha previsto en la normatividad relacionada con el agua estipulaciones respecto de la gestión de cursos de agua transfronterizos.

## 5. TRATADOS CON BOLIVIA Y ECUADOR

Para completar el tratamiento del derecho internacional de aguas en el Perú, nos ha parecido conveniente presentar dos de las experiencias más avanzadas. Nos referimos a los casos de la relación con Bolivia, a propósito del aprovechamiento conjunto del lago Titicaca, y de algunas cuencas ubicadas entre Ecuador y Perú. Tomaremos aquí, como base, un resumen de las partes respectivas del estudio de Del Castillo (2013).

### 5.1 El caso de la cuenca del lago Titicaca

Cuando hablamos de este lago, debemos considerar que se trata de un sistema, del cual el lago Titicaca es el elemento más importante, pero articulado con otros, por lo que se le conoce mejor como el “sistema TDPS”, siglas que aluden al lago Titicaca, al río Desaguadero, al lago Poopó y al salar de Coipasa. Su ámbito abarca una parte del sur de Perú, el occidente de Bolivia y también una pequeña porción del norte de Chile. Este sistema está formado por un conjunto de cuencas y subcuencas hidrográficas interconectadas ubicadas en la meseta del Collao (en los Andes centrales). Con mayor detalle, el sistema comprende las cuencas hidrográficas del lago Titicaca, del río Desaguadero, del Lago Poopó y del salar de Coipasa,<sup>21</sup> las cuales abarcan un área de 143.900 km<sup>2</sup>. La denominación de “sistema TDPS” viene desde la creación de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (más conocida por sus siglas ALT) entre el Perú y Bolivia, en 1996, para el ordenamiento, manejo, control y protección en la gestión del agua en la zona. Resulta muy significativo que el ámbito de la ALT comprenda no solo el lago Titicaca y algunos de los ríos de curso sucesivo que lo integran, sino que abarque el sistema hidrográfico TDPS que, como hemos visto, incluye extensas áreas, cuencas y subcuencas. Por ello, distintos autores señalan a la ALT como una de las experiencias más avanzadas en América del Sur. Así, por ejemplo, Maganda destaca como “Un caso que demuestra la eficacia de la cooperación, según el programa Unesco, es la cooperación entre Bolivia y Perú por el manejo

<sup>20</sup> Esa limitación en materia de recursos hídricos contrasta con el contenido del inciso q) del mismo artículo 51 de la ley orgánica, el cual, en materia forestal, reconoce la atribución de los gobiernos regionales de “otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas del interior de la región”.

<sup>21</sup> El TDPS es lo que se denomina un “sistema endorréico”, o un “sistema de drenaje interno”, es decir, un área en la que el agua no tiene salida fluvial hacia el mar.

del lago Titicaca mediante la creación de una autoridad autónoma del agua” (2008: 176).

El lago Titicaca ha sido una zona de asentamiento de civilizaciones que aprovechaban los recursos de la zona, desde antes de la formación del imperio de los incas. Así, como menciona Guevara, “Mientras actualmente la ribera noroeste del lago y algunas de sus islas (e.g., Amantaní, Taquile) están pobladas por comunidades Quechuas, la mayor parte de sus orillas está habitada por comunidades Aymara” (2007:3). Durante la Colonia, a finales del siglo XVI, se hicieron obras para el aprovechamiento con fines agrícolas del río Uchusuma.

Gracias al reconocimiento de la importancia de los recursos hídricos vinculados al lago Titicaca, compartido entre Bolivia y Perú, se establecieron acuerdos entre los dos países desde tiempo atrás, como recuerda Alberto Ulloa, al hacer referencia a los “Acuerdos Perubolivianos respecto del aprovechamiento de las aguas del Lago Titicaca” (Ulloa 1957). El esfuerzo más significativo ha sido la constitución de la ALT, mencionada líneas arriba, cuya duración es indefinida y está definida como una entidad de derecho público internacional, con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero. Sin embargo, los antecedentes de estos acuerdos pueden rastrearse desde la década de 1950, cuando ambos Gobiernos decidieron estudiar las posibilidades de aprovechamiento conjunto de las aguas del lago Titicaca, conforme se detalla en el *Informe institucional 2009*, publicado por la ALT.

La creación propiamente dicha de la ALT se dio en 1992: en la IV Reunión Ordinaria de la Sub-Comisión Mixta Peruano Boliviana para el Desarrollo de la Zona de Integración del Lago Titicaca (SUBCOMILAGO), celebrada en Lima el 27 de noviembre de ese año, se acordó la creación de una entidad peruano-boliviana encargada de llevar adelante el Plan Director Binacional del Sistema Titicaca-Desaguadero-Poopó y Salar de Coipasa (TDPS); ello se formalizó el 12 de diciembre del mismo año. En mayo de 1996, los Gobiernos de Bolivia y Perú aprobaron el Estatuto, y el Reglamento de Manejo Económico y Financiero de la ALT. Ese acuerdo fue ratificado en Perú mediante la Resolución Legislativa 26873 (10 de noviembre de 1997) y por Bolivia mediante la Ley 1972 (30 de abril de 1999).

De acuerdo con los instrumentos binacionales mencionados, la ALT quedó constituida como una entidad de derecho internacional público con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero, con sede en la ciudad de La Paz. La ALT depende funcional y políticamente de los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Bolivia, los cuales son su máxima autoridad política. El presidente de la ALT reporta directamente a los cancilleres de ambos países, y atiende y cumple las disposiciones políticas conjuntas de estos.

En los instrumentos internacionales mencionados, se hace un listado de las funciones de la ALT. Entre las más importantes, se encuentran las siguientes:<sup>22</sup>

- Velar por el adecuado cumplimiento del Plan Director.
- Impulsar el desarrollo sostenible del sistema hídrico TDPS, poniendo en ejecución las conclusiones globales y específicas del Plan Director, basado fundamentalmente en las Obras de Regulación de las Aguas de la Cuenca del Lago Titicaca.
- Ejercer la autoridad sobre los recursos hídricos e hidrobiológicos de connotación binacional del sistema hídrico TDPS, estableciendo las normas y reglas de operación y recomendando las medidas a adoptar en épocas de eventos extremos (sequías, inundaciones).
- Asegurar el mantenimiento, continuidad y utilización de los sistemas de información (banco de datos, red hidrometeorológica) y modelos matemáticos, incorporados en el Plan Director.
- Cautelar y coordinar, en lo que incida o afecte la dinámica del sistema hídrico TDPS, que las principales actividades, proyectos y acciones pertinentes o eventuales, actuales o futuras, nacionales o binacionales, públicas o privadas, guarden coherencia, compatibilidad y armonía con lo establecido en el Plan Director.
- Promover y gestionar ante los órganos ejecutivos y financieros, nacionales, extranjeros o multinacionales, públicos y privados, las distintas actividades y proyectos definidos en el Plan Director, a fin de lograr su implementación.
- Promover, supervisar y conducir la ejecución de proyectos y obras binacionales, a título de dueño de obra.
- Conducir el mejoramiento y actualización del Plan Director, mediante la priorización, planificación y realización de nuevos proyectos, actividades y acciones, de nivel binacional o nacional.
- Estudiar y analizar instrumentos de armonización legal y reglamentaria de las normas nacionales en relación con la gestión de recursos hídricos e hidrobiológicos del sistema hídrico TDPS, con las pautas fijadas en el Plan Director, proponiendo los instrumentos legales y administrativos adecuados.
- Apoyar y promover la preservación, recuperación, protección y conservación de los ecosistemas naturales, de acuerdo con el Plan Director, tendiendo a mantener y mejorar la sustentabilidad ambiental del sistema hídrico TDPS. Establecer normas de calidad de aguas. Promover tecnologías de uso racional de los recursos naturales.
- Administrar los programas y operar y mantener las obras de carácter binacional, o encargarlas a una entidad pública o privada, supervisando que esté asegurado el uso equilibrado de los recursos hídricos e hidrobiológicos y el logro del efecto deseado en cuanto a la protección contra las inundaciones y sequías.

22 Pueden verse las funciones en <<http://www.alt-perubolivia.org/web/nosotros/que-es-la-alt.html>>

- Establecer pautas de aprovechamiento y manejo del recurso hídrico e hidrobiológico, en concordancia con el Plan Director, mientras no se legisle al respecto.
- Conocer, proponer opciones de solución y resolver en primera instancia los aspectos de carácter binacional o interpretaciones que puedan surgir al Plan Director y/o sus aplicaciones y elevarlos a los Ministerios de Relaciones Exteriores, en caso de disconformidad a lo resuelto por la ALT, acompañando las opciones de solución. Los costos que demanden la aplicación del presente acápite serán cubiertos por los interesados de acuerdo a lo que determine previamente la ALT.
- Mantener una permanente información y difusión del Plan Director, así como de las actividades referidas a este.

El Plan Director Global Binacional de Protección-Prevención de Inundaciones y Aprovechamiento de los Recursos del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Lago Salar de Coipasa es un instrumento para lograr el aprovechamiento racional e integral de los recursos hídricos e hidrobiológicos del sistema TDPS. Está orientado a posibilitar el desarrollo del altiplano peruano-boliviano y debe estar íntimamente ligado a las acciones de política económica más conveniente para esta región, como puede leerse en el sitio web de la ALT. El objetivo principal del plan es el manejo y aprovechamiento de los recursos hídricos e hidrobiológicos del sistema TDPS sin afectar negativamente la ecología de la región; este

objetivo debe enmarcarse en los planes de desarrollo económico regional de ambos países.

En tanto entidad jurídica de derecho internacional público, se ha establecido que la ALT se regirá por su propio régimen económico-financiero y de contrataciones. Los recursos financieros de la Autoridad proceden de sus ingresos propios, de la asignación específica en los presupuestos nacionales a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores y/o de las entidades nacionales pertinentes, de operaciones de crédito interno o externo, y de convenios celebrados con instituciones nacionales y/o extranjeras, y de otras fuentes que puedan establecerse en el futuro. Por otra parte, los costos de funcionamiento de la ALT serán asumidos en partes iguales por Perú y Bolivia, cuyo monto será determinado por ambos Gobiernos. Por último, los costos de las inversiones, amortización y mantenimiento de los proyectos de carácter binacional que corresponden a cada país serán acordados en cada caso. Perú o Bolivia, según corresponda, asumirán directamente el financiamiento que demande la ejecución de proyectos de ámbito y beneficios netamente nacionales.

En el Memorándum Binacional suscrito en La Paz el 6 de octubre de 2006 por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países (transcrito en el Informe institucional 2009), ambos Gobiernos acordaron, entre otros asuntos, "su intención de ampliar el trabajo de la ALT en lo que respecta al *desarrollo socioeconómico sostenible y al cuidado medioambiental* en el área de su competencia".<sup>23</sup> En agosto de 2007, en una

reunión sostenida en Lima, los presidentes Evo Morales, de Bolivia, y Alan García, de Perú, suscribieron una Declaración Conjunta, en cuyo punto cuarto se puede leer lo siguiente:

Reiteraron su compromiso con los objetivos y metas de la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa (ALT), establecidos en sus documentos constitutivos y, ratificaron los mandatos del Memorándum de Entendimiento del 6 de octubre de 2006, suscrito por los cancilleres de ambos países. Asimismo, instruyeron a sus cancilleres, a redoblar esfuerzos para plasmar la nueva visión propuesta para la ALT, la cual enfatiza el desarrollo sostenible circunlacustre y recomendaron que a la brevedad posible, se realice la IIIra. Reunión de las Comisiones Nacionales de la ALT. (ALT 2010: 12)

Las tensiones generadas en torno a las denuncias por el aprovechamiento unilateral por parte del Perú de las aguas del río Maure llevaron a que los presidentes de ambos países suscribieran una declaración conjunta, conocida como la "Declaración de Ilo", en octubre de 2010. Dicho documento recoge el Protocolo Complementario y Ampliatorio a los Convenios de Ilo y otros acuerdos binacionales, incluyendo el Memorándum de Entendimiento firmado en la víspera por los cancilleres y ministros de Defensa de ambos países. La declaración retomó un acuerdo de inicios de la década de 1990, por el cual Perú brindaba a Bolivia un acceso no soberano al océano Pacífico, precisamente por la ciudad costera de Ilo, así como reconocía a favor de

Bolivia una zona franca industrial. Tal acuerdo, firmado por los presidentes Fujimori, del Perú, y Paz Zamora, de Bolivia, sin embargo, no se había ejecutado.

Por medio de la Declaración de Ilo, el Perú "ha conferido, renovado y ampliado a favor de Bolivia una zona franca industrial y económica especial (ZOFIE) por 99 años y una zona franca turística (MarBolivia) también por 99 años", y estableció, entre otros compromisos, el acceso permanente al océano Pacífico a través del puerto de Ilo, el acceso permanente a un punto de atraque en el puerto de Ilo, y la ampliación de la zona franca industrial a una zona económica especial, denominada ZOFIE, por 99 años, así como de una zona franca turística (ZFT), también por 99 años, en las cuales las inversiones de capitales bolivianos gozarán de los mismos derechos que las inversiones peruanas y estarán plenamente garantizadas.

La Declaración de Ilo se ocupa también del tema de las aguas del sistema hidrográfico TDPS e, incluso, con cierto detalle, del delicado tema del uso de las aguas del río Maure. Transcribimos a continuación las partes pertinentes de dicha Declaración, firmada por los presidentes Evo Morales, de Bolivia, y Alan García, del Perú:

- La reafirmación del régimen jurídico del condominio de las aguas del Lago Titicaca, así como los acuerdos bilaterales en el ámbito de la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT) y la obligación que compromete a ambos Estados para aprovechar el uso de dichos

<sup>23</sup> Cursivas en el original.

recursos única y exclusivamente en función de acuerdos y decisiones bilaterales y dentro de las políticas de preservación del medio ambiente, con la finalidad de asegurar un desarrollo local sustentable y excluyendo todo aprovechamiento o desvío unilateral de sus aguas.

- La reafirmación de que ni Bolivia ni Perú, en ningún caso, harán uso unilateral de las aguas de los ríos internacionales de curso contiguo o sucesivo que comparten, en pleno y riguroso cumplimiento de los tratados bilaterales vigentes y el derecho internacional.
- La decisión de actualizar y modernizar los instrumentos de gestión institucional de la ALT, incluyendo su Estatuto Orgánico y adecuar el Plan Global Director a las nuevas realidades económicas, ambientales y sociales del sistema TDPS, así como a las necesidades y requerimientos de sus poblaciones, el establecimiento de un Grupo Binacional Ad Hoc de Gestión de la ALT, que en un plazo de 120 días a partir de la firma de la presente Declaración, presentará una propuesta a los Cancilleres sobre la nueva estructura institucional de la ALT, su Estatuto Orgánico, así como lineamientos programáticos de un nuevo Plan Global Director a las nuevas realidades económicas, ambientales y sociales del sistema TDPS, y a las necesidades y requerimientos de sus poblaciones.

Asimismo, la Declaración de Ilo se refiere al caso del río Suches, el cual no solo es compartido entre Bolivia y Perú, sino que,

en una extensión de más de 90 km, forma la frontera entre ambos países. En esa zona, a lo largo del año 2010, se han denunciado serios problemas de contaminación a causa de la presencia de mineros informales en ambos lados de la frontera. En forma preocupante, en marzo de 2010, se denunció el desvío de las aguas de dicho río en un tramo por los mineros informales para el aprovechamiento ilegal de oro, lo que afectaba también la línea fronteriza. Por ello, resulta pertinente la inclusión en la Declaración de Ilo de este tema. Ambos presidentes se comprometieron a:

- La declaratoria de la cuenca del Río Suches como “Zona Crítica de Daño Ambiental de Prioridad Binacional” e instruyen a sus Ministros competentes aplicar medidas que permitan corregir los daños ambientales originados por la actividad minera y el encargo a sus autoridades competentes la formulación de un “Plan Maestro para la Gestión Sustentable de la Cuenca del Río Suches”, sobre la base de los Términos de Referencia que presente el Grupo Técnico de Trabajo creado para dicho fin.

Continuando con las declaraciones y compromisos bilaterales, conviene recordar que, en el último Encuentro Presidencial y primera reunión del Gabinete Binacional de Ministros Perú-Bolivia (realizado en Puno, en junio de 2015), se reafirmaron las obligaciones y derechos que comprometen a ambos países para aprovechar los recursos hídricos del sistema TDPS. Así, en el punto 7, se puede leer: “en función de acuerdos y decisiones bilaterales que contemplan su uso equitativo; excluyendo todo aprovechamiento y desviación unilateral, para lo cual ambos

Gobiernos nos comprometemos a asignar, en el más breve plazo, los recursos necesarios para la realización del balance hídrico y actualización del Plan Director”. En los Anexos de este trabajo, se incluye el texto de esta declaración, denominada “Declaración de Isla Esteves”.

## 5.2. El caso de las cuencas compartidas con Ecuador

Ecuador y Perú mantuvieron, durante más de cincuenta años, relaciones muy tensas a causa de la delimitación territorial, lo que los llevó, incluso, a sostener enfrentamientos armados en más de una ocasión, el último de los cuales fue la Guerra del Cenepa, en 1995. Con la suscripción del Acuerdo de Brasilia en octubre de 1998, se puso fin a este conflicto, lo cual permitió pasar a implementar los acuerdos que, durante décadas, habían postergado el aprovechamiento conjunto de las aguas de los ríos Puyango-Tumbes, Catamayo-Chira y Zarumilla, en la vertiente del Pacífico.

En el marco del Acuerdo de Brasilia, ambos Gobiernos aprobaron el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. Uno de los componentes de dicho acuerdo fue el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza (artículo 4 del Acuerdo Amplio). Este acuerdo y el plan binacional surgieron como un mecanismo institucional orientado a impulsar y canalizar esfuerzos con el propósito de acelerar el desarrollo de la región fronteriza.

Como antecedentes de estos acuerdos, puede mencionarse que, debido a una fuerte sequía en el sur del Ecuador y norte del Perú

entre 1967 y 1968, ambos países solicitaron a la ONU el envío de una misión técnica para evaluar los daños producidos. La misión recomendó formalizar un acuerdo entre Perú y Ecuador para el uso de las aguas de las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira (ambos ríos internacionales de curso sucesivo compartidos por ambos países), por considerarla la alternativa óptima de utilización del recurso para ambos Estados. Ello dio lugar a la firma del Convenio Peruano Ecuatoriano para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, en Washington, en setiembre de 1971. En el último párrafo de la parte considerativa de este convenio, se alude expresamente al principio del uso equitativo y razonable de las cuencas, y no solo de las aguas de dichos ríos: “Reconociendo la necesidad de aunar esfuerzos para la utilización razonable y equitativa de los recursos hídricos de las cuencas antes mencionadas [...]”.<sup>24</sup>

Entre los artículos del convenio mencionado, cabe destacar los siguientes, que hacen mención al aprovechamiento de las aguas de ambas cuencas y que recogen los principios revisados en el capítulo segundo, como el principio del uso racional y equitativo de las aguas internacionales, el principio de informar, así como la obligación de cooperar entre ambos países:

**Artículo 1.** Las Partes reconocen recíprocamente la vigencia de las normas de Derecho Internacional para la utilización por cada Parte, dentro de su territorio, de aguas de las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, en razón de sus

<sup>24</sup> Las cursivas son nuestras.



necesidades y siempre que no cause daño o perjuicio a la otra Parte.

**Artículo 2.** Ambas Partes convienen en desarrollar progresivamente los entendimientos para ejecutar las diferentes formas de colaboración necesarias entre los dos países, destinadas al aprovechamiento de las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, según el grado, las modalidades y el calendario de realizaciones que cada caso requiera.

**Artículo 5.** Los dos países acuerdan igualmente establecer en sus respectivos territorios un programa de ampliación de las redes hidrológicas, meteorológicas y de medición de sedimentos, así como la operación, mantenimiento y procesamiento de datos, de forma coordinada.

**Artículo 6.** Los dos países se comprometen a establecer un programa para la conservación y mejoramiento de las cuencas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, en forma conjunta, realizando los estudios y acciones necesarios a través de la Comisión Mixta creada por el presente Convenio [...].

**Artículo 7.** Las Partes convienen en que, de acuerdo a las informaciones intercambiadas, el caudal del Chira es suficiente para llevar a cabo los respectivos proyectos nacionales en la magnitud y dentro de la prioridad que hasta la fecha han sido programados, por lo que ambos países acuerdan realizarlos en el entendimiento de que su ejecución se sujetará a las normas de uso racional que satisfagan las necesidades sociales y económicas de las poblaciones situadas en las áreas de influencia, tal como ha sido previsto en las respectivas programaciones.

**Artículo 8.** Acuerdan asimismo la adopción de un sistema regular de adecuada información recíproca sobre los proyectos existentes y futuros, así como sobre la utilización actual de las aguas por cada país. Para tales efectos, y en los términos que señala el presente Convenio, las Partes intercambiarán los datos hidrológicos, meteorológicos y cartográficos, así como los estudios de utilización de aguas a través de todas las etapas sucesivas de su elaboración.

**Artículo 9.** De conformidad con las normas enunciadas en el sexto párrafo considerativo del presente Convenio, y en el caso de que el Ecuador contemple efectuar en la cuenca Catamayo-Chira proyectos para el aprovechamiento de aguas en una magnitud que pudiera, entre otras soluciones, hacer necesaria la realización de obras de adecuación para asegurar el normal funcionamiento de los proyectos programados por el Perú, a solicitud de cualquiera de las Partes, se efectuarán de inmediato reuniones técnicas para que, con un criterio de equidad y cooperación, se adopten las medidas necesarias para garantizar el normal funcionamiento de los proyectos programados por ambos países. Igual norma se aplicará para el caso de que el Perú contemple ejecutar proyectos adicionales a los actualmente programados.

Superado el conflicto entre ambos países en 1998, en el marco del Acuerdo de Brasilia, Ecuador y Perú aprobaron el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, uno de cuyos componentes es el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. Este plan tiene un carácter amplio, es decir, no está limitado a acciones referidas al aprovechamiento de los recursos hídricos. Así, se contempla la ejecución de cuatro programas de

acción conjunta para alcanzar el desarrollo integral de la región fronteriza:

- **Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva**

Busca contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y social en aquellas zonas donde Ecuador y Perú comparten recursos o presentan economías complementarias, lo que fortalecerá el proceso de integración fronteriza entre ambos países. Tiene como prioridad el Proyecto Puyango-Tumbes.

- **Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en la Región Fronteriza**

Tiene la finalidad de contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y de servicios en las regiones fronterizas de ambos países con obras orientadas a brindar facilidades para el tránsito fronterizo, el desarrollo sostenible de zonas de potencialidad productiva y la construcción de infraestructura física que fomente la interacción local productiva y comercial.

- **Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de Infraestructura Social y de Aspectos Ambientales en la Región Fronteriza**

Tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la infraestructura social y cultural en las regiones fronterizas de ambos países a través de la preparación de programas o el desarrollo de obras en salud, educación, saneamiento y desarrollo urbano, servicios básicos, y medio ambiente.

- **Programa de Promoción a la Inversión Privada**

Tiene el propósito de identificar las áreas y oportunidades de inversión en las cuales pueda participar el sector privado, en la ejecución y financiamiento de proyectos, mediante la definición del marco legal que lo haga factible.

El artículo 18 del Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad se refiere a la organización del Plan Binacional. Estipula:

Con la finalidad de ordenar la captación de recursos y promover la adecuada ejecución de sus programas y proyectos, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza contará con la siguiente estructura funcional:

- un Directorio Ejecutivo Binacional, que estará integrado por los Capítulos Ecuatoriano y Peruano; y
- un Comité Asesor Internacional.

Adicionalmente, como parte del Plan Binacional, se ha establecido una Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Peruana. Esta es una instancia, y mecanismo de nivel político y representativo para impulsar, apoyar, y coordinar los programas, proyectos y actividades que generan acercamiento y comunidad de intereses entre el Ecuador y el Perú. La Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Peruana establece las orientaciones generales para la cooperación bilateral, la aplicación del régimen fronterizo y para la buena marcha

del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. La Comisión está constituida por una Comisión Nacional Ecuatoriana y por una Comisión Nacional Peruana; cada una es presidida por los ministros de Relaciones Exteriores de los dos países y están compuestas por representantes de los sectores público y privado de cada país. Los Ministerios de Relaciones Exteriores del Ecuador y del Perú cumplen la función de Secretaría Ejecutiva de cada Comisión Nacional.

La ejecución del Proyecto Puyango-Tumbes, considerado un proyecto binacional prioritario por los Gobiernos de Ecuador y de Perú, se encargó a organismos nacionales de ambos países. Así, en el caso de Ecuador, la institución responsable es el Instituto Nacional de Riego (INAR), en coordinación con la Subcomisión Ecuatoriana de la Comisión Mixta para el Aprovechamiento de la Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes. En Perú, la competencia corresponde al Proyecto Especial Puyango-Tumbes, y al Ministerio de Agricultura y Riego. Respecto de este proyecto, en los últimos años, se ha producido un significativo progreso. Eso es lo que reflejaba la información oficial del proyecto, que daba cuenta de la ampliación de la vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, el cual, conforme a lo establecido en el artículo 18 del Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, tenía una vigencia de 10 años:

Los Presidentes de Ecuador y Perú el pasado 1.º de junio del 2008 al revisar los aspectos más relevantes de la agenda bilateral, recibieron informes sobre la buena marcha del Plan Binacional de desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, y

dejaron explícito el convencimiento de que este Organismo es uno de los principales instrumentos para promover y fortalecer las relaciones políticas, sociales, económicas y comerciales entre Ecuador y Perú, por lo que suscribieron la extensión de su plazo de vigencia por cinco años adicionales, computados a partir del año 2009.

En tal sentido, se comprometieron a continuar proveyendo los recursos públicos necesarios en apoyo del Plan Binacional y del Fondo para la Paz y el desarrollo, así como procurar la cooperación internacional para los mismos.

En cuanto al río Catamayo-Chira, debe mencionarse que, con el apoyo de la cooperación internacional (sobre todo de AECID, la cooperación española), durante diez años, hasta 2012, se lograron generar condiciones para un trabajo coordinado entre las autoridades regionales y locales tanto de Piura como de Loja, Ecuador. Esos esfuerzos —que permitieron la aprobación y publicación de un Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la cuenca del río Catamayo-Chira (POMD)—, probablemente por lo amplio de sus objetivos (el manejo de la integridad de la cuenca y no solo de sus recursos hídricos), no han logrado el compromiso esperado del Plan Binacional de Desarrollo de la Región.

Llama la atención que la prioridad política se asignara al Proyecto Puyango-Tumbes, sin considerar adecuadamente los avances logrados entre los años 2001 y 2012 por los gobiernos subnacionales de Loja y de Piura, que permitieron desarrollar el POMD. No obstante, conviene tomar en cuenta los

importantes avances logrados en el campo de los esfuerzos conjuntos; destaca la suscripción, en octubre de 2009, del Acuerdo entre Perú y Ecuador para el establecimiento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla y, algún tiempo después, la aprobación de su correspondiente estatuto. Respecto de los compromisos conjuntos para el aprovechamiento del río Zarumilla, en los Anexos, puede encontrarse el texto del Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla, suscrita por los presidentes Rafael Correa y Alan García en octubre de 2009.



## CONCLUSIONES

Sobre la base de la información presentada, podemos ensayar algunas conclusiones que, como adelantamos, tienen el carácter de provisionales. Confiamos en que continúe el vigoroso desarrollo de esta disciplina y, sobre todo, que en nuestro medio pueda recibir mayor atención.

1. Existe una preocupación creciente entre los Gobiernos y organismos internacionales en torno al agua, la gestión integrada de los recursos hídricos y su administración. Los retos planteados por el cambio climático, que han dejado de ser una fantasía, requieren de un abordaje conjunto.
2. El desarrollo del tratamiento jurídico de los cursos de agua internacionales es relativamente reciente, en tanto constituye una rama del derecho internacional público. En los últimos tiempos, parece consolidarse su denominación como “derecho internacional de aguas”.
3. Parece ganar terreno también la denominación de “cursos de agua internacionales”, aunque no solo las consideraciones ambientales, sino también razones vinculadas con el reconocimiento de la existencia de responsabilidad compartida, llevan a sostener que la denominación más adecuada es la de “cuencas compartidas”.
4. La discusión latente mencionada en las líneas anteriores tiene directa relación con uno de los aspectos involucrados centralmente en el tratamiento de estos temas: la soberanía de los Estados. Puestas a un lado las opciones extremas —como el de la soberanía absoluta de los Estados ribereños sobre los cursos de agua internacionales— parece seguir ganando consenso la teoría de la gestión conjunta,

aunque, como es fácil entender, su puesta en práctica normalmente resulta complicada.

5. Las fuentes del derecho internacional de aguas son, en lo fundamental, comunes a las del derecho internacional, esto es, las convenciones internacionales, la costumbre internacional, los principios generales de derecho, así como las decisiones judiciales y la doctrina. La aplicación de esas fuentes, sin embargo, no está exenta de complejidades, como, por ejemplo, la determinación de cuándo estamos en presencia de una costumbre internacional.
6. En cuanto a las convenciones internacionales, resultan de máxima importancia la Convención sobre el Derecho de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, llamada también “Convención de Nueva York”, aprobada en 1997 y en vigencia desde 2014; y el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Aguas Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, de 1992, conocido como el “Convenio de Helsinki” e, inicialmente, de aplicación solo en el ámbito de la CEPE.
7. En cuanto a las otras fuentes, destacan las Reglas de Helsinki, aprobadas en 1966 por la International Law Association (ILA) y, por supuesto, las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia.
8. En lo que se refiere a los principios del derecho internacional de aguas, no hay unanimidad sobre estos entre los autores revisados, por lo que conviene distinguirlos entre principios substantivos y principios de procedimiento. Entre los primeros, debemos mencionar el del uso equitativo y razonable, y el deber de

- proteger el curso de agua de daños significativos o sensibles.
9. Los principios de procedimiento, esenciales para la puesta en práctica de los principios substantivos, conforme a la doctrina, son la obligación general de cooperar, la obligación de intercambiar datos e información, la obligación de notificación previa y consulta, las evaluaciones de impacto ambiental y los mecanismos de resolución de conflictos, a los que algunos autores añaden la protección del ecosistema fluvial. Cabe mencionar que la mayoría de estos principios están recogidos en la Convención de Nueva York.
10. Las instituciones del derecho internacional de aguas están relacionadas con los distintos mecanismos que han creado diversos Estados para regular el aprovechamiento conjunto de los recursos hídricos transfronterizos. Ellos suelen concretarse en tratados —sean bilaterales o multilaterales— cuyo número sería superior a los 400 en todo el mundo. Sus muchos tipos y variantes responden a la multiplicidad de necesidades, condiciones locales e historia de los Estados involucrados en dichos acuerdos.
11. Por su condición de “invisibilidad” en contraste con las aguas superficiales, los acuíferos transfronterizos resultan de difícil tratamiento. Frente a ello, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, en 2008, por unanimidad, un proyecto normativo sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos (Resolución A/REWS/63/124). Hasta que entre en vigencia, puede complementarse con la aplicación del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, de la Comisión Económica para Europa (CEPE).
12. Acerca del derecho internacional de aguas en el Perú, cabe mencionar que este no se ha desarrollado todavía suficientemente, lo que se observa en la escasa producción bibliográfica sobre el tema. Ello plantea un desafío si se toma en cuenta que existen, en el país, 34 unidades geográficas o cuencas transfronterizas que involucran a nuestros Estados vecinos.
13. Asimismo, la normativa peruana es bastante escueta respecto del tratamiento de los cursos de agua internacionales. Nuestra vigente Ley de Recursos Hídricos, aprobada en 2009, se refiere a las cuencas transfronterizas, pero no precisa mayores detalles sobre su tratamiento.
14. La Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento encargan a la Autoridad Nacional del Agua, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la gestión de las cuencas hidrográficas transfronterizas. Dichas normas parecen suponer que no hay acuerdos suscritos con los países vecinos, lo que no resultaría exacto.
15. En materia de regulación de los recursos hídricos transfronterizos, aunque el Perú no ha suscrito la Convención de Nueva York, sí ha celebrado acuerdos con los países vecinos. Destaca, por su carácter multilateral, la suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica, bajo cuyo marco se creó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.
16. En materia bilateral, se debe destacar la experiencia de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT) creada en 1992 y operativa desde 1996. Definida como una entidad de derecho internacional público, con autonomía técnica, administrativa y financiera, la ALT cuenta con un estatuto y una organización propia. Adicionalmente, se ha dotado de un Plan Director Global Binacional de Protección-Prevención de Inundaciones y Aprovechamiento de los Recursos del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Lago Salar de Coipasa, como instrumento para lograr el aprovechamiento racional e integral de los recursos hídricos e hidrobiológicos del sistema TDPS.
17. En el caso de Ecuador, superado el conflicto que enfrentó a nuestros países por más de medio siglo, la firma del Acuerdo de Brasilia en 1998 permitió la aprobación del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, uno de cuyos componentes es el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. Esos instrumentos han facilitado llevar adelante proyectos conjuntos para el desarrollo de las zonas de influencia de las cuencas de Puyango-Tumbes, Catamayo-Chira y, últimamente, del río Zarumilla, dotándose de la institucionalidad respectiva.
18. A pesar de los avances que se pueden observar en el desarrollo de las relaciones del Perú con sus vecinos, resulta evidente que aún se puede hacer mucho por mejorar la gestión de los recursos hídricos de esas cuencas para enfrentar los problemas de cantidad y calidad, y, así, atender la situación de nuestra población asentada en las fronteras. Esta no es una responsabilidad exclusiva de la ANA ni del Ministerio de Relaciones Exteriores: debe comprometer a otros sectores del Gobierno nacional, pero, como se ha mostrado en el caso de la cuenca de Catamayo-Chira, involucra también a autoridades regionales y locales de ambos lados de la frontera.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Grethel y Alejandro IZA  
2009 *Gobernanza de aguas compartidas. Aspectos jurídicos e internacionales*. Gland (Suiza): Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN).
- AUTORIDAD BINACIONAL AUTÓNOMA DEL LAGO TITICACA (ALT)  
2010 *Informe institucional*. La Paz: ALT.
- AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA (ANA)  
2012 *Informe país 2012*. VI Foro Mundial del Agua. Foro de las Soluciones y de los Compromisos. Lima: ANA.  
2015 *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos*. Lima: ANA.
- CAPONERA, Dante  
1981 *El régimen jurídico de los recursos hídricos internacionales*. Estudio Legislativo N.º 23. Roma: FAO.
- DEL CASTILLO, Laureano  
2013 "Marcos normativos e institucionales de regulación de cuencas transfronterizas en el Perú". En ORELLANA, René (editor). *Conflictos y acuerdos sobre aguas transfronterizas. Marcos jurídicos y prácticas regulatorias internacionales*, pp. 253-350. La Paz: Agua Sustentable.
- FOY, Pierre  
2016 *Diagnóstico y evaluación base del marco jurídico peruano sobre la gestión de los recursos hídricos de los cursos de agua internacional diferente a la navegabilidad*. Lima: ANA.
- GUEVARA GIL, Armando  
2007 *Espejismos desarrollistas y autonomía comunal: el impacto de los proyectos de desarrollo en el lago Titicaca (1930-2006)*. Cuaderno de Trabajo N.º 4. Lima: Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP) y RED INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE CUENCA (RIOCI)  
2009 *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*. Montevideo: GWP y RIOCI.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP)  
2015 *El derecho internacional de aguas en América Latina*. Manual de capacitación. Montevideo: GWP.
- IZA, Alejandro  
2004 "Responsabilidad de los Estados en los cursos de agua transfronterizos". *Revista de Direito Ambiental*. Río Grande del Sur, volumen 10, número 38, pp. 239-270.
- LOURES, Flavia, Alistair RIEU-CLARKE y Marie-Laure VERCAMBRE  
2010 *Todo lo que necesita saber acerca de la Convención de la ONU sobre los Cursos de Agua Internacionales*. Gland (Suiza): WWF.
- MAGANDA, Carmen  
2008 "¿Agua dividida, agua compartida? Acuíferos transfronterizos en Sudamérica, una aproximación". *Estudios Políticos*. Antioquía, número 32, enero-junio 2008, pp. 171-194.
- MESTRE, Eduardo  
2010 Análisis y prospectiva de la gestión integrada en cuencas transfronterizas con estrés hídrico. Exposición en el Segundo Coloquio Internacional Cuencas Sustentables.

NOVAK, Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO  
2005 *Derecho internacional público*, Tomo II. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ORELLANA, René  
2013 "Gestión integral de recursos hídricos y comunidad de intereses en los marcos normativos de aguas transfronterizas". En ORELLANA, René (editor). *Conflictos y acuerdos sobre aguas transfronterizas. Marcos jurídicos y prácticas regulatorias internacionales*, pp. 19-56. La Paz: Agua Sustentable.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)  
1994 *Yearbook of the International Law Commission*. Volumen II, Parte 2, A/49/10. Nueva York y Ginebra: ONU.

*Derecho internacional*. Consulta: 20 de julio de 2016.  
<http://www.un.org/es/sections/what-we-do/uphold-international-law/>

*Aguas transfronterizas*. Consulta: 20 de julio de 2016.  
[http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary\\_waters.shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml)

*Colección de tratados*. Consulta: 20 de julio de 2016.  
<http://research.un.org/es>

PASTOR RIDRUEJO, José  
1986 *Curso de derecho internacional público*. Madrid: Editorial Tecnos.  
2003 *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.

QUEROL, María  
2003 *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*. Santiago de Chile: CEPAL.

RED INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE CUENCA (RIOCI) y ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL AGUA (GWP)  
2012 *Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas de ríos, lagos y acuíferos*. París: RIOCI-GWP.

RUBIO, Marcial  
2009 *El sistema jurídico: introducción al derecho*. Décima edición. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y DE LOS RECURSOS NATURALES (UICN)  
2008 *Compartir. Gestionando el agua entre fronteras*. Gland (Suiza): UICN.

ULLOA, Alberto  
1957 *Derecho internacional público*. Madrid: Ediciones Iberoamericanas.

YÁÑEZ, Nancy  
2013 "Marcos normativos e institucionales de regulación de cuencas transfronterizas". En ORELLANA, René (editor). *Conflictos y acuerdos sobre aguas transfronterizas. Marcos jurídicos y prácticas regulatorias internacionales*, pp. 57-132. La Paz: Agua Sustentable.

YOUNG, Oran R.  
1999 *Governance in World Affairs*. Ithaca and London: Cornell University Press.

## Documentos legales internacionales

Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, 26 de octubre de 1998.

Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, 1997.

Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, aprobado en Helsinki el 17 de marzo de 1992.

Declaración Ministerial de La Haya sobre la seguridad del agua en el siglo XXI. 22 de marzo de 2000, La Haya, Países Bajos. Consulta: 24 de julio de 2016.

<http://www.ecopuerto.com/bicentenario/informes/DeclarMinLaHaya.pdf>. Revisada el 24.07.2016

Normas de Helsinki sobre los Usos de las Aguas de los Ríos Internacionales, Helsinki, agosto de 1966.

## ANEXOS

### Tratado de Cooperación Amazónica<sup>32</sup>

Las Repúblicas de Bolivia, de Brasil, de Colombia, de Ecuador, de Guyana, de Perú, de Surinam y de Venezuela.

CONSCIENTES de la importancia que para cada una de las Partes tienen sus respectivas regiones amazónicas como parte integrante de sus territorios,

ANIMADAS del común propósito de conjugar los esfuerzos que vienen emprendiendo, tanto en sus respectivos territorios como entre sí mismas, para promover el desarrollo armónico de la Amazonia, que permita una distribución equitativa de los beneficios de dicho desarrollo entre las Partes Contratantes, para elevar el nivel de vida de sus pueblos y a fin de lograr la plena incorporación de sus territorios amazónicos a las respectivas economías nacionales,

CONVENCIDAS de la utilidad de compartir las experiencias nacionales en materia de promoción del desarrollo regional,

CONSIDERANDO que para lograr un desarrollo integral de los respectivos territorios de la Amazonia es necesario mantener el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente,

CONSCIENTES de que tanto el desarrollo socio-económico como la preservación del medio ambiente son responsabilidades inherentes a la soberanía de cada Estado, y que la cooperación entre las Partes Contratantes servirá para facilitar el cumplimiento de estas responsabilidades, continuando y ampliando los esfuerzos conjuntos que están realizando en materia de conservación ecológica de la Amazonia,

SEGURAS de que la cooperación entre las naciones latinoamericanas en materias específicas que les son comunes contribuye al avance en el camino de la integración y solidaridad de toda la América Latina,

PERSUADIDAS de que el presente Tratado significa la iniciación de un proceso de cooperación que redundará en beneficio de sus respectivos países y de la Amazonia en su conjunto,

<sup>32</sup> Firmado en Brasilia el 3 de julio de 1978.



## Resuelven suscribir el presente tratado:

**Artículo I:** Las Partes Contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los cursos naturales de esos territorios.

**Parágrafo Único:** para tal fin, intercambiarán informaciones y concertarán acuerdos y entendimientos operativos, así como los instrumentos jurídicos pertinentes que permitan el cumplimiento de las finalidades del presente Tratado.

**Artículo II:** El presente Tratado se aplicará en los territorios de las Partes Contratantes en la Cuenca Amazónica, así como también en cualquier territorio de una Parte Contratante que, por sus características geográficas, ecológicas o económicas, se considere estrechamente vinculado a la misma.

**Artículo III:** De acuerdo con y sin detrimento de los derechos otorgados por actos unilaterales, de lo establecido en los tratados bilaterales entre las Partes y de los principios y normas del Derecho Internacional, las Partes Contratantes se aseguran mutuamente sobre la base de reciprocidad la más amplia libertad de navegación comercial en el curso del Amazonas y demás ríos amazónicos internacionales, observando los reglamentos fiscales y de policía establecidos o que se establecieren en el territorio de cada una de ellas. Tales reglamentos deberán, en lo posible, favorecer esa navegación y el comercio y guardar entre sí uniformidad.

**Parágrafo Único:** el presente artículo no será aplicable a la navegación de cabotaje.

**Artículo IV:** Las Partes Contratantes proclaman que el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales en sus respectivos territorios es derecho inherente a la soberanía del Estado y su ejercicio no tendrá otras restricciones que las que resulten del Derecho Internacional.

**Artículo V:** Teniendo presente la importancia y multiplicidad de funciones que los ríos amazónicos desempeñan en el proceso de desarrollo económico y social de la región, las Partes Contratantes procurarán empeñar esfuerzos con miras a la utilización racional de los recursos hídricos.

**Artículo VI:** Con el objeto de que los ríos amazónicos constituyan un vínculo eficaz de comunicación entre las Partes Contratantes y con el Océano Atlántico, los Estados ribereños interesados en un determinado problema que afecte la navegación expedita emprenderán, según el caso, acciones nacionales, bilaterales o multilaterales para el mejoramiento y habilitación de esas vías navegables.

**Parágrafo Único:** para tal efecto se estudiarán las formas de eliminar los obstáculos físicos que dificultan o impiden dicha navegación, así como los aspectos económicos y financieros correspondientes a fin de concretar los medios operativos más adecuados.

**Artículo VII:** Teniendo presente la necesidad de que el aprovechamiento de la flora y de la fauna de la Amazonia sea racionalmente planificada, a fin de mantener el equilibrio ecológico de la región



y preservar las especies, las Partes Contratantes deciden:

- a) promover la investigación científica y el intercambio de informaciones y de personal técnico entre las entidades competentes de los respectivos países, a fin de ampliar los conocimientos sobre los recursos de la flora y de la fauna de sus territorios amazónicos y prevenir y controlar las enfermedades en dichos territorios;
- b) establecer un sistema regular de intercambio adecuado de informaciones sobre las medidas de conservación que cada Estado haya adoptado o adopte en sus territorios amazónicos, los cuales serán materia de un informe anual presentado por cada país.

**Artículo VIII:** Las Partes Contratantes deciden promover la coordinación de los actuales servicios de salud de sus respectivos territorios amazónicos y tomar otras medidas que sean aconsejables, con vistas a mejorar las condiciones sanitarias de la región y a perfeccionar los métodos tendientes a prevenir y combatir las epidemias.

**Artículo IX:** Las Partes Contratantes convienen en establecer estrecha colaboración en los campos de la investigación científica y tecnológica, con el objeto de crear condiciones más adecuadas para acelerar el desarrollo económico y social de la región.

**Parágrafo Primero:** para los fines del presente Tratado, la cooperación técnica y científica que será desarrollada entre las Partes Contratantes podrá asumir las siguientes formas:

- a) realización conjunta y coordinada de programas de investigación y desarrollo;
- b) creación y cooperación de instituciones de investigación o de centros de perfeccionamiento y producción experimental;

- c) organización de seminarios y conferencias, intercambio de informaciones y documentación, y organización de medios destinados a su difusión.

**Parágrafo Segundo:** las Partes Contratantes podrán, siempre que lo juzguen necesario y conveniente, solicitar la participación de organismos internacionales en la ejecución de estudios, programas y proyectos resultantes de las formas de cooperación técnica y científica definida en el Parágrafo Primero del presente Artículo.

**Artículo X:** Las Partes Contratantes coinciden en la conveniencia de crear una infraestructura física adecuada entre sus respectivos países, especialmente en los aspectos de transporte y comunicaciones. Por consiguiente, se comprometen a estudiar las formas más armónicas de establecer o perfeccionar las interconexiones viales de transportes fluviales, aéreos y de telecomunicaciones, teniendo en cuenta los planes y programas de cada país para lograr el objetivo prioritario de incorporar plenamente esos territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales.

**Artículo XI:** Con el propósito de incrementar el empleo racional de los recursos humanos y naturales de sus respectivos territorios amazónicos, las Partes Contratantes concuerdan en estimular la realización de estudios y la adopción de medidas conjuntas tendientes a promover el desarrollo económico y social de esos territorios y a generar formas de complementación que refuercen las acciones previstas en los planes nacionales para los referidos territorios.

**Artículo XII:** Las Partes Contratantes reconocen la utilidad de desarrollar en condiciones equitativas y de mutuo provecho el comercio al por menor de productos de consumo local entre sus respectivas

poblaciones amazónicas limítrofes, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales adecuados.

**Artículo XIII:** Las Partes Contratantes cooperarán para incrementar las corrientes turísticas, nacionales y de terceros países, en sus respectivos territorios amazónicos, sin perjuicio de las disposiciones nacionales de protección a las culturas indígenas y a los recursos naturales.

**Artículo XIV:** Las Partes Contratantes cooperarán en el sentido de lograr la eficacia de las medidas que se adopten para la conservación de las riquezas etnológicas y arqueológicas del área amazónica.

**Artículo XV:** Las Partes Contratantes se esforzarán en mantener un intercambio permanente de informaciones y colaboración entre sí y con los órganos de cooperación latinoamericanos, en las esferas de acción que se relacionan con las materias que son objeto de este Tratado.

**Artículo XVI:** Las decisiones y compromisos adoptados por las Partes Contratantes en la aplicación del presente Tratado no perjudicarán a los proyectos e iniciativas que ejecuten en sus respectivos territorios, dentro del respeto al Derecho Internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas.

**Artículo XVII:** Las Partes Contratantes podrán presentar iniciativas para la realización de estudios destinados a la concreción de proyectos de interés común, para el desarrollo de sus territorios amazónicos y en general que permitan el cumplimiento de las acciones contempladas en el presente Tratado.

**Parágrafo Único:** las Partes Contratantes acuerdan conceder especial atención a la consideración de iniciativas presentadas por países de menor

desarrollo que impliquen esfuerzos y acciones conjuntas de las Partes.

**Artículo XVIII:** Lo establecido en el presente Tratado no significará limitación alguna a que las Partes Contratantes concreten acuerdos bilaterales o multilaterales sobre temas específicos o genéricos, siempre y cuando no sean contrarios a la consecución de los objetivos comunes de cooperación en la Amazonia, consagrados en este instrumento.

**Artículo XIX:** Ni la celebración del presente Tratado, ni su ejecución tendrán efecto alguno sobre cualesquiera otros Tratados o Actos internacionales vigentes entre las Partes, ni sobre cualesquiera divergencia sobre límites o derechos territoriales que existan entre las Partes, ni podrá interpretarse o invocarse la celebración de este Tratado o su ejecución para alegar aceptación o renuncia, afirmación o modificación, directa o indirecta, expresa o tácita, de las posiciones e interpretaciones que sobre estos asuntos sostenga cada Parte Contratante.

**Artículo XX:** Sin perjuicio de que posteriormente se establezca la periodicidad más adecuada, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes realizarán reuniones cada vez que lo juzguen conveniente u oportuno, a fin de fijar las directrices básicas de la política común, apreciar y evaluar la marcha general del proceso de Cooperación Amazónica y adoptar las decisiones tendientes a la realización de los fines propuestos en este instrumento.

**Parágrafo Primero:** se celebrarán reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores por iniciativa de cualquiera de las Partes Contratantes siempre que cuente con el apoyo de por lo menos otros cuatro Estados Miembros.

**Parágrafo Segundo:** la primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores se celebrará dentro de los dos años siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente Tratado. La sede y la fecha de la primera reunión serán fijadas mediante acuerdo entre las Cancillerías de las Partes Contratantes.

**Parágrafo Tercero:** la designación del país sede de las reuniones obedecerá al criterio de rotación por orden alfabético.

**Artículo XXI:** Representantes diplomáticos de alto nivel de las Partes Contratantes se reunirán anualmente integrando el Consejo de Cooperación Amazónica con las siguientes atribuciones:

1. Velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades del Tratado.
2. Velar por el cumplimiento de las decisiones tomadas en las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores.
3. Recomendar a las Partes la conveniencia u oportunidad de celebrar reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y preparar la agenda correspondiente.
4. Considerar las iniciativas y proyectos que presenten las Partes y adoptar las decisiones que correspondan, para la realización de estudios y proyectos bilaterales o multilaterales cuya ejecución, cuando fuere el caso, estará a cargo de las Comisiones Nacionales Permanentes.
5. Evaluar el cumplimiento de los proyectos de interés bilateral y multilateral.
6. Adoptar sus normas de funcionamiento.

**Parágrafo Primero:** el Consejo podrá celebrar reuniones extraordinarias por iniciativa de cualquiera de las Partes Contratantes con el apoyo de la mayoría de las demás.

**Parágrafo Segundo:** la sede de las reuniones ordinarias se rotará por orden alfabético entre las Partes Contratantes.

**Artículo XXII:** Las funciones de Secretaría serán ejercidas pro-tempore por la Parte Contratante en cuyo territorio haya de celebrarse la siguiente reunión ordinaria del Consejo de Cooperación Amazónica.

**Parágrafo Único:** la Secretaría pro-tempore enviará a las Partes la documentación pertinente.

**Artículo XXIII:** Las Partes Contratantes crearán Comisiones Nacionales Permanentes encargadas de la aplicación en sus respectivos territorios de las disposiciones de este Tratado, así como de la ejecución de las decisiones adoptadas por las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y por el Consejo de Cooperación Amazónica, sin perjuicio de otras actividades que les encomiende cada Estado.

**Artículo XXIV:** Siempre que sea necesario, las Partes Contratantes podrán constituir comisiones destinadas al estudio de problemas o temas específicos relacionados con los fines de este Tratado.

**Artículo XXV:** Las decisiones adoptadas en reuniones que se efectúen de conformidad con los Artículos XX y XXI, requerirán siempre del voto unánime de los Países Miembros del presente Tratado. Las Decisiones adoptadas en reuniones que se efectúen de conformidad con el Artículo XXIV requerirán siempre del voto unánime de los Países Participantes.

**Artículo XXVI:** Las Partes Contratantes acuerdan que el presente Tratado no será susceptible de reservas o declaraciones interpretativas.

**Artículo XXVII:** El presente Tratado tendrá duración ilimitada, y no estará abierto a adhesiones.

**Artículo XXVIII:** El presente Tratado será ratificado por las Partes Contratantes y los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Federativa del Brasil.

**Parágrafo Primero:** el presente Tratado entrará en vigor treinta días después de depositado el último instrumento de ratificación de las Partes Contratantes.

**Parágrafo Segundo:** la intención de denunciar el presente Tratado será comunicada por una Parte Contratante a las demás Partes Contratantes por lo menos noventa días antes de la entrega formal

del instrumento de denuncia al Gobierno de la República Federativa del Brasil. Formalizada la denuncia, los efectos del Tratado cesarán para la Parte Contratante denunciante, en el plazo de un año.

**Parágrafo Tercero:** el presente Tratado será redactado en los idiomas español, holandés, inglés y portugués, haciendo todos igualmente fe.

En Fe de lo cual los Cancilleres que suscriben firmaron el presente Tratado.

Hecho en la ciudad de Brasilia, el 3 de julio de 1978 y quedará depositado en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, que facilitará copias auténticas a los demás países firmantes



## Declaración de Isla Esteves - 2015



### DECLARACIÓN DE ISLA ESTEVES ENCUENTRO PRESIDENCIAL Y PRIMERA REUNIÓN DEL GABINETE BINACIONAL DE MINISTROS PERÚ – BOLIVIA

1. Los Presidentes de la República del Perú, Ollanta Humala Tasso, y del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, reunidos en la Isla Esteves, Puno, el 23 de junio de 2015, en ocasión del Encuentro Presidencial y Primer Gabinete Binacional de Ministros del Perú y Bolivia:
2. Conscientes de la necesidad de continuar fortaleciendo las relaciones entre ambos países con base en los profundos lazos históricos que desde sus orígenes unen a los pueblos peruano y boliviano;
3. Decididos a llevar adelante una agenda estratégica de cooperación que atienda los desafíos del presente y se proyecte con visión de futuro, particularmente en beneficio de nuestros pueblos de las zonas fronterizas andina y amazónica, de gran riqueza natural y diversidad cultural, las que afrontan a la vez importantes retos a la seguridad y al desarrollo socioeconómico;
4. Convencidos que las reuniones periódicas de los Gabinetes Binacionales, presididas por los Presidentes de ambos países constituirán la más alta instancia de diálogo político bilateral y el foro idóneo para reforzar el entendimiento, la coordinación, la cooperación y la complementariedad entre ambos países; así como para la ejecución de los principales lineamientos de la agenda bilateral.
5. Al reconocer la importancia del Lago Titicaca en la historia y en la integración de ambos países, su relevancia ancestral, cultural, ambiental y económica para los pueblos que lo habitan y la vulnerabilidad de sus ecosistemas, expresaron su firme compromiso de poner en práctica todas las medidas que estén a su alcance, con el fin de restablecer sus capacidades ambientales, de forma tal que permitan su recuperación en beneficio de los pueblos que habitan la zona circunlacustre, y en equilibrio con sus actividades económicas.
6. Como muestra de ese compromiso, dispusieron la creación de una Comisión Binacional de alto nivel, que en un plazo de 90 días,

[ 1 ]

deberá definir los lineamientos y acciones para la recuperación ambiental del Lago Titicaca y de su diversidad biológica, con énfasis inicial en el sector del Lago Menor.

7. Reafirmaron las obligaciones y derechos que comprometen a ambos países para aprovechar, en beneficio de sus poblaciones, los recursos hídricos del sistema del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (TDPS), en función de acuerdos y decisiones bilaterales que contemplan su uso equitativo; excluyendo todo aprovechamiento y desviación unilateral, para lo cual ambos Gobiernos nos comprometemos a asignar, en el más breve plazo, los recursos necesarios para la realización del balance hídrico y actualización del Plan Director.
8. En aras de combatir los graves daños ambientales causados por la minería en la cuenca del río Suches, instruyeron a las entidades competentes de ambos países a determinar e implementar, a la mayor brevedad posible, acciones conjuntas o coordinadas de recuperación del medioambiente, de control, fiscalización y erradicación de las actividades mineras ilegales y/o contaminantes, que se realizan en dicha zona.
9. Asimismo, decidieron acciones de preservación y protección del medioambiente en la cuenca del río Madre de Dios.
10. Acordaron encomendar a los Ministerios de Relaciones Exteriores que propongan medidas para fortalecer la institucionalidad y las funciones de la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT), incluyendo su normatividad interna, de manera que promueva de manera más eficiente la conservación y el uso sostenible de los recursos hídricos e hidrobiológicos de dicho sistema transfronterizo.
11. Reiteraron su firme voluntad de enfrentar decididamente el narcotráfico, el lavado de activos, la corrupción, el contrabando, la trata de personas y la minería ilegal, a cuyo efecto dispusieron se otorgue la máxima prioridad al cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción adjunto, como punto de partida de una estrategia binacional integral.
12. Preocupados por la creciente actividad de los grupos delictivos en relación a la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y delitos conexos, y convencidos de la necesidad de proteger los derechos de las víctimas, en su mayoría niñas, niños, adolescentes y mujeres, resolvieron la suscripción de un Acuerdo

[ 2 ]

para fortalecer la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y los delitos conexos.

13. De otra parte, ratificaron su compromiso de fortalecer medidas para enfrentar el tráfico ilícito de drogas por vía terrestre, fluvial y lacustre, así como incrementar la realización durante el presente año, de operativos de interdicción coordinados y simultáneos.
14. Asimismo, acordaron establecer un sistema de control de tráfico aéreo de la zona de frontera común.
15. Al constatar los múltiples avances en la lucha de sus respectivos gobiernos contra la pobreza y en favor del desarrollo con inclusión social, acordaron impulsar proyectos de integración específicos en beneficio de las poblaciones que habitan en la zona fronteriza, para cerrar las brechas sociales acercando los servicios sociales universales en beneficio de sus pueblos bajo un enfoque de derechos. Asimismo, promover y facilitar el tránsito internacional de mercancías, y fomentar actividades económicas alternativas que alienten la generación de empleo y la inserción en la economía formal, como instrumento para luchar contra los ilícitos transnacionales.
16. Al evaluar las experiencias de prestación de salud binacional en zonas fronterizas en la región, manifestaron su interés en analizar la creación de un sistema de atención recíproca de salud que beneficie a las poblaciones de ambos lados de la frontera.
17. En diálogo sobre los esfuerzos que se realizan para lograr el trabajo digno y con plena protección de los derechos laborales, se comprometieron a promover la cooperación entre los Ministerios de Trabajo, Empleo y Previsión Social del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de la República del Perú.
18. De igual manera, destacaron su interés en profundizar la integración y complementación entre ambas economías, establecer alianzas estratégicas bilaterales de industrias de mediano y alto valor agregado orientadas a la exportación, promover el acceso mutuo a sus mercados, así como establecer mecanismos para facilitar el tránsito de vehículos particulares y de turismo entre sus respectivos territorios, e identificar y promover la oferta turística binacional en la zona de integración fronteriza. En este marco, acordaron impulsar una agenda de trabajo que promueva la integración comercial y turística.

[ 3 ]

19. Al enfatizar el papel esencial que cumple la cultura en la integración de ambas naciones, resaltaron la necesidad de trabajar de manera conjunta contra el tráfico ilícito de bienes culturales patrimoniales muebles y en favor de la puesta en valor de la ruta cultural patrimonial del Qhapaq Ñan.
20. Destacaron la puesta en vigencia del Mecanismo de Implementación para la Inserción de Estudiantes en el País Receptor que otorga el Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios a nivel inicial, primario y secundario de manera ágil para beneficio de los ciudadanos de ambos países, así como la Tabla de Equivalencias Bolivia – Perú para la Convalidación de Estudios de niveles Inicial, Primaria y Secundaria. Acordaron suscribir en el más breve plazo un nuevo Convenio sobre Reconocimiento Mutuo de Títulos y Grados Académicos de Educación Superior que facilite la homologación y revalidación de estudios entre sus entidades universitarias.
21. Al destacar el anhelo compartido de alcanzar la integración hidrocarburífera entre ambos países y considerando los planes de trabajo bilaterales establecidos, dispusieron desarrollar los estudios necesarios que permitan evaluar la viabilidad técnica y económica de proyectos concretos, incluyendo la exportación de GLP y gas natural boliviano al sur del Perú y a los mercados gasíferos de Asia Pacífico, sostenibles en el tiempo y con resultados mutuamente beneficiosos para ambos países.
22. Con la finalidad de fortalecer el proceso de integración energética entre ambos países, se desarrollarán los estudios técnicos que soporten la implementación de la infraestructura requerida para su integración eléctrica y desarrollar las bases para la suscripción de un Convenio Bilateral de Integración Eléctrica.
23. Al manifestar su interés en el proyecto del Corredor Ferroviario Bioceánico Central impulsado por Bolivia, el Perú indicó que realizará estudios que permitan evaluar la viabilidad del mismo, para lo cual ha definido recientemente los términos de referencia para los estudios en su territorio.

Asimismo ambos países saludaron la primera reunión del subgrupo Corredor Ferroviario Bioceánico Central Bolivia- Brasil- Perú del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR realizada el 11 de junio de 2015, y acordaron participar activamente en el mismo.

[ 4 ]

24. Se comprometieron a definir y desarrollar ejes de integración física como soporte para el desarrollo económico y social de las poblaciones asentadas en el ámbito fronterizo; al tiempo que destacaron el interés en avanzar en proyectos en los ámbitos de las telecomunicaciones y transportes, con el objetivo de facilitar el comercio y la movilidad de las personas. Reconocieron la importancia de avanzar en los corredores viales de integración Tacna-Collpa-Hito IV-La Paz y San Lorenzo-Extrema-Nareuda-Porvenir, comprometiéndose a la realización de los estudios de viabilidad para los tramos faltantes. Así como los estudios de viabilidad para el tramo Puerto Maldonado-Puerto Heath.
25. Reiteraron la importancia de que culminen, en el más breve plazo posible, los trámites internos necesarios para la aprobación y ratificación del Protocolo Complementario y Ampliatorio a los Convenios de Ilo y las Notas que precisan su alcance.
26. Reiteraron su voluntad de establecer una agencia aduanera de Bolivia en el puerto de Ilo, en el marco de los compromisos asumidos, para facilitar aspectos operativos y logísticos de la carga en tránsito desde y hacia Bolivia, y acordaron continuar las negociaciones para aprobar en el más breve plazo un manual operativo que regule su funcionamiento, para lo cual dispusieron convocar a una reunión de alto nivel.
- En otros temas de interés, los Jefes de Estado:
27. En cumplimiento de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, manifestaron su voluntad común de lograr en la COP21 de París (diciembre de 2015) un acuerdo climático universal y equitativo que ponga en marcha acciones eficaces y balanceadas de mitigación y adaptación climática, conforme al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades.
28. Reiteraron su compromiso con la integración subregional y el fortalecimiento de la Comunidad Andina. En este sentido, saludaron los avances de la primera fase del proceso de reingeniería decidido en los Consejos Presidenciales Andinos de julio y noviembre de 2011, e hicieron un llamado para concluir los temas que aún se encuentran pendientes, entre ellos, la reforma del Sistema Andino de Solución de Controversias, durante la Presidencia Pro Tempore de Bolivia.
29. Saludaron los avances mostrados al interior de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en favor de la integración de

[ 5 ]

los países de la región y saludaron el actual proceso de fortalecimiento institucional de la Secretaría General que redundará en una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus labores.

30. Destacaron el rol de la CELAC como un espacio de diálogo y concertación política para fortalecer la unidad e integración latinoamericana y relievieron su proclama de América Latina y el Caribe como zona de paz y en favor de la resolución de controversias por medios pacíficos. Coincidieron en la importancia de que la CELAC promueva sinergias con otros mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, así como la convergencia en la diversidad y la complementariedad respecto de la agenda sectorial.
31. Asimismo, resaltaron los avances logrados en la II Cumbre CELAC-UE, que se realizó en la ciudad de Bruselas los días 10 y 11 de junio último, con vistas a trabajar en la construcción de sociedades prósperas con inclusión social para las grandes mayorías de nuestras poblaciones y lograr una asociación estratégica entre la CELAC y la UE. Saludaron igualmente el ofrecimiento de Bolivia para ejercer la Presidencia Pro Tempore de la CELAC en el año 2017, y de ser sede de la Cumbre CELAC-UE.
32. La República del Perú mantiene su más amplio espíritu de solidaridad y comprensión en relación a la situación de mediterraneidad que afecta a Bolivia. En ese contexto, los mandatarios reafirmaron la significación de las normas del Derecho Internacional y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en particular, el rechazo a la amenaza o al uso de la fuerza y la solución pacífica de controversias.
- El Presidente del Perú expresó sus fervientes votos para que pueda alcanzarse una solución satisfactoria a la referida situación de mediterraneidad.
33. Luego de lo cual, expresaron su firme voluntad de llevar adelante los compromisos que se encuentran contenidos en el Plan de Acción, anexo a la presente Declaración, cuyo avance y cumplimiento serán evaluados en el próximo Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional de Ministros; e instruyeron a sus respectivos Ministros a realizar, de manera periódica y regular, bajo la coordinación de las Cancillerías, el seguimiento y verificación de los avances en los compromisos que acordamos en esta ocasión.

[6]

34. En el marco del Encuentro Presidencial y I Gabinete Binacional, el Presidente Ollanta Humala dio a conocer al Presidente Evo Morales el hallazgo de los cuerpos de dos soldados bolivianos que perecieron en la batalla de El Alto de la Alianza, durante la Guerra del Pacífico. En tal sentido, puso a disposición del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia la repatriación de dichos combatientes, para que puedan descansar en su patria, en fecha que acordarán ambas Cancillerías.
35. El Presidente Evo Morales agradeció al hermano Presidente Ollanta Humala su hospitalidad y la del pueblo peruano por la amable acogida en la ciudad de Puno.
36. En fe de lo cual suscribieron esta Declaración Conjunta, en la isla Esteves, Puno, en dos ejemplares, a los veintitrés días del mes de junio de dos mil quince.



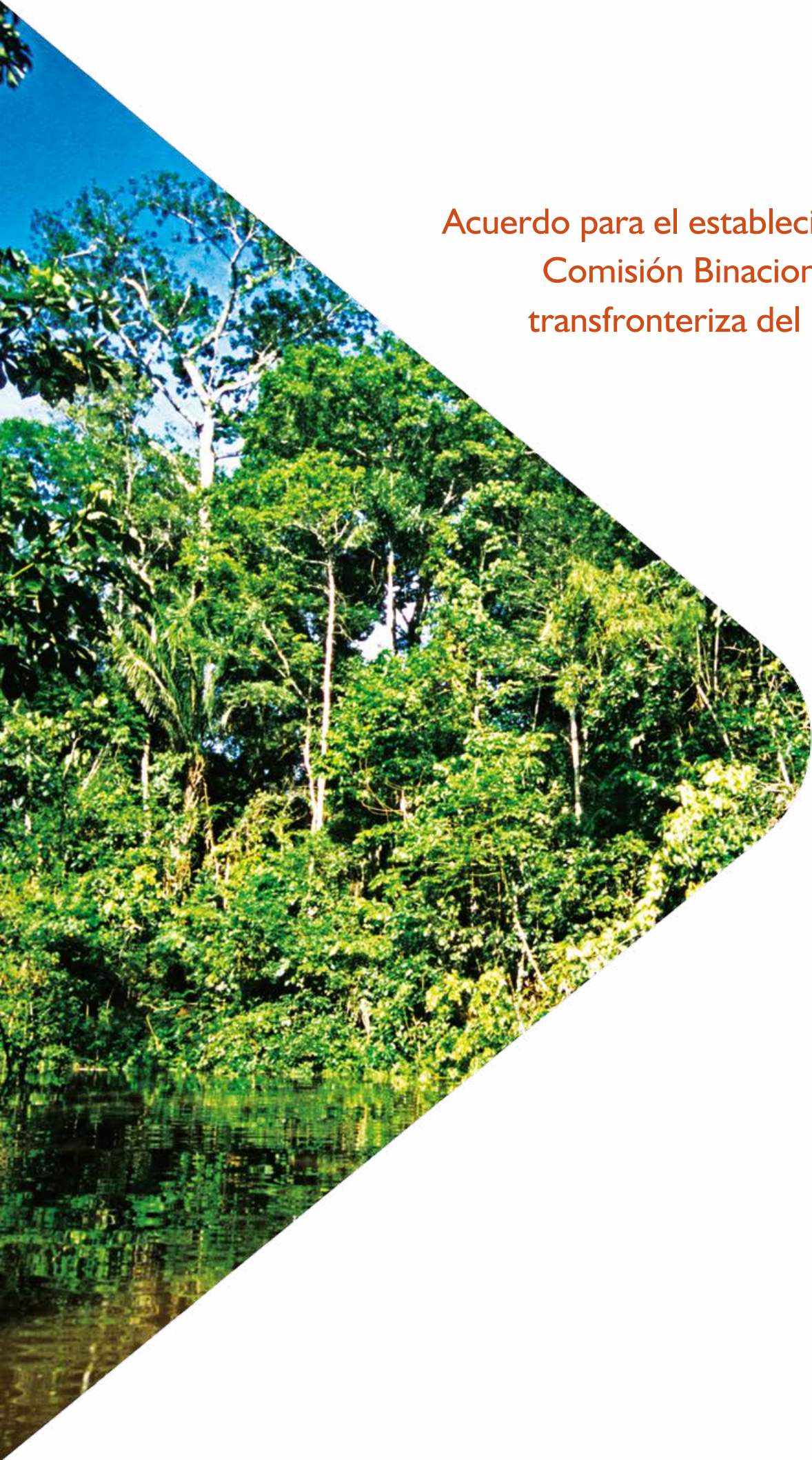
OLLANTA HUMALA TASSO  
Presidente de la República  
del Perú



EVO MORALES AYMA  
Presidente del Estado Plurinacional  
de Bolivia

[7]

## Acuerdo para el establecimiento de la Comisión Binacional de cuenca transfronteriza del río Zarumilla



**ACUERDO ENTRE  
LA REPUBLICA DEL PERU Y LA REPUBLICA DEL ECUADOR  
PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA COMISION BINACIONAL PARA  
LA GESTION INTEGRADA DE LOS RECURSOS HIDRICOS DE LA  
CUENCA HIDROGRAFICA TRANSFRONTERIZA DEL RIO ZARUMILLA**

La República del Perú y la República del Ecuador, en adelante denominadas "las Partes";

Teniendo en cuenta el Acuerdo Amplio Peruano - Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad de 1998, por el que se crea el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú - Ecuador por un periodo de diez años; así como el Acuerdo de Ampliación del plazo de vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú - Ecuador por un periodo adicional de cinco años;

Considerando el Acuerdo de Bases de 1998 en el que, según lo convenido, el tema del manejo de la cuenca hidrográfica del río Zarumilla deberá ser incluido en el listado de proyectos del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, de conformidad con el resultado de los estudios previos que se encuentran previstos;

Teniendo en cuenta que en el marco del Encuentro Presidencial y la I Reunión del Gabinete de Ministros Binacional del Perú y del Ecuador, que tuvieron lugar el 1° de junio de 2007 en Tumbes, se acordó la creación de una autoridad binacional de administración de cuencas hidrográficas, con la coordinación de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países;

Considerando, asimismo, que en el Acta de la VIII Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano - Ecuatoriana, realizada en Lima el 5 de agosto de 2009, los Cancilleres del Perú y el Ecuador expresaron la satisfacción de la Comisión por el inicio de las negociaciones bilaterales relativas al establecimiento de una Autoridad del Agua para el manejo de la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla, dentro del marco jurídico bilateral aplicable, que permitiría contar con un Acuerdo que pueda ser suscrito en ocasión del Encuentro Presidencial de Piura de 22 de octubre de 2009;

Deseando incrementar el desarrollo y la cooperación entre ambos países;

Acuerdan lo siguiente:

**Artículo 1°  
Establecimiento de un Mecanismo Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos  
Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla**

Por medio del presente Acuerdo, y atendiendo a los objetivos generales y específicos que se consignan en los artículos siguientes, las Partes deciden establecer la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla, en adelante denominada la Comisión Binacional GIRH Zarumilla.



**Artículo 2°  
Objetivos Generales**

El presente Acuerdo tiene los siguientes Objetivos Generales:

1. Consolidar la cooperación en el marco de una relación bilateral fortalecida a partir del impulso de los Acuerdos de Paz de 1998.
2. Promover la gestión integrada de los recursos hídricos con una visión ecosistémica y sustentable, impulsando el establecimiento de mecanismos de articulación, coordinación y participación.
3. Propender al desarrollo, conservación y gestión de los recursos hídricos transfronterizos, generando un positivo impacto en la calidad de vida de la población.
4. Promover la participación del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador para captar recursos y desarrollar proyectos relacionados con el aprovechamiento adecuado y sostenible de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla, pudiéndose igualmente acudir a otras instituciones y fuentes cooperantes.

**Artículo 3°  
Objetivos Específicos**

El presente Acuerdo tiene los siguientes Objetivos Específicos:

1. Estructurar un mecanismo binacional competente en la formulación de propuestas para la gestión integrada de los recursos hídricos con una visión ecosistémica.
2. Planificar, coordinar y consensuar el aprovechamiento sostenible e integrado de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla mediante la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan de Gestión Integrada Binacional de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla, en adelante denominado el Plan de Gestión Integrada Binacional.
3. Implementar acciones de adaptación al cambio climático y para mitigar los efectos de eventos climatológicos extremos.
4. Promover la formación técnica y capacitación de los usuarios para asegurar el uso adecuado y sostenible de los recursos hídricos.
5. Fomentar la elaboración de estudios y ejecución de programas de inversión en obras hidráulicas comunes, así como promover la cooperación técnica internacional.

**Artículo 4°  
Institucionalidad**

El mecanismo binacional que se instituye en virtud del presente Acuerdo tiene la siguiente estructura:

- a) La Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla ("la Comisión Binacional GIRH Zarumilla"), conformada por las Secciones Nacionales de ambos países, y cuya presidencia será ejercida anualmente de manera alternada por los presidentes de las respectivas Secciones Nacionales para la Gestión Integrada Binacional de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla.



Las resoluciones y recomendaciones de la Comisión Binacional GIRH Zarumilla se adoptarán de mutuo acuerdo por ambas Secciones Nacionales.

- b) Las Secciones Nacionales para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla, en adelante denominadas "las Secciones Nacionales GIRH Zarumilla", compuestas por siete delegados de las entidades competentes de cada país, de nivel central, regional, provincial o local, incluyendo a los Ministerios de Relaciones Exteriores, así como a los usuarios, conforme a la respectiva normatividad interna.

Las Secciones Nacionales estarán presididas por el Jefe de la Autoridad Nacional del Agua - ANA, en el Perú, y por el Secretario Nacional del Agua - SENAGUA, en el Ecuador, o por quienes ellos designen.

Cada Sección Nacional contará con una Secretaría Técnica permanente que tendrá las funciones de dirección técnica y recaerá en las entidades que presiden las Secciones Nacionales.

La Secretaría Técnica de cada Sección Nacional, en el ejercicio de su función de dirección técnica, coordinará las acciones a ser desarrolladas para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Gestión Integrada Binacional. A tal efecto, decidirá acerca de la conformación de unidades técnicas o grupos de apoyo.

- c) Una Secretaría Técnica Binacional, conformada por las Secretarías Técnicas de cada una de las Secciones Nacionales del Perú y del Ecuador.

La coordinación de la Secretaría Técnica Binacional tendrá carácter anual y recaerá en el Secretario Técnico de la Sección Nacional del país que ejerza la presidencia pro tempore de la Comisión Binacional. El asiento físico de la Secretaría Técnica Binacional será fijado por la Parte que ejerza la presidencia pro tempore.

A efectos de garantizar el funcionamiento adecuado de la Secretaría Técnica Binacional, las Secretarías Técnicas de ambas Secciones Nacionales GIRH Zarumilla mantendrán una coordinación permanente, incluyendo la realización trimestral de reuniones ordinarias con carácter obligatorio y otras reuniones que se consideren necesarias bajo la modalidad presencial o de video o fonosconferencias, así como la posibilidad que una de ellas envíe funcionarios de enlace a la Secretaría Técnica Binacional bajo coordinación de la otra.

Los gastos de personal y de la logística necesaria para el funcionamiento de la Secretaría Técnica Binacional serán de responsabilidad de la Sección Nacional GIRH Zarumilla que presida la Comisión Binacional GIRH Zarumilla.

Los documentos y archivos de la Secretaría Técnica Binacional tendrán carácter inviolable y se entregarán con un registro formal a la Secretaría Técnica Nacional de la Parte que asume la presidencia pro tempore al momento de iniciarse ésta. Las Partes asegurarán los medios para la debida preservación de los documentos y archivos.





- d) El Grupo Técnico de Monitoreo estará conformado por dos delegados técnicos de cada país, designados por las Secciones Nacionales GIRH Zarumilla, y tiene como finalidad realizar tareas de seguimiento y evaluación de las actividades que cumple la Secretaría Técnica Binacional, conforme a los acuerdos, procesos y procedimientos establecidos por las Partes.

Además, efectuará el seguimiento de los objetivos del Plan de Gestión Integrada Binacional y mantendrá permanentemente informadas a las Secciones Nacionales de ambos países acerca del estado, situación y avance de sus actividades, planes y programas.

Los gastos de personal y de la logística del personal de cada país que conforme el Grupo Técnico de Monitoreo, necesarios para su funcionamiento, serán de responsabilidad de las respectivas Secciones Nacionales GIRH Zarumilla, sin importar el país que presida la Comisión Binacional GIRH Zarumilla.

La coordinación del Grupo Técnico de Monitoreo será ejercida anualmente de manera alternada por el funcionario designado por la Sección Nacional GIRH Zarumilla que ejerza la presidencia pro tempore.

#### Artículo 5º Ámbito de Acción

El ámbito de acción de la Comisión Binacional GIRH Zarumilla comprenderá las fuentes naturales de agua en sus distintas formas y estado físico, así como los elementos naturales y artificiales asociados a los recursos hídricos que integran la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla, de conformidad con el mapa que forma parte del presente Acuerdo. En la ejecución del presente Acuerdo, las Partes elaborarán un mapa oficial de la Cuenca Hidrográfica del Río Zarumilla.

#### Artículo 6º Funciones

Son funciones de la Comisión Binacional GIRH Zarumilla:

1. Formular el proyecto de Plan de Gestión Integrada Binacional de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla ("el Plan de la Gestión Integrada Binacional") que será sometido a la aprobación de las Partes a través de las respectivas Secciones Nacionales GIRH Zarumilla. Luego de su aprobación será vinculante para ambos países.
2. Plantear recomendaciones técnicas de aplicación y beneficio común para el monitoreo, evaluación, control y protección de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla.
3. Establecer mecanismos para el intercambio de información hidrometeorológica e hidrogeológica y procurar la homologación de la misma.
4. Proponer la implementación de herramientas de modelación corporativa y simulación, entre otros.
5. Promover acciones de socialización, difusión y cooperación mutua para la mejor ejecución del Plan de Gestión Integrada Binacional.



6. Formular recomendaciones a las Secciones Nacionales GIRH Zarumilla para la solución de diferencias que pudieran suscitarse en el contexto de la aplicación del Plan de Gestión Integrada Binacional.
7. Proponer fórmulas para compatibilizar la aplicación de las estrategias nacionales de gestión de los recursos hídricos en el ámbito de la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla, así como para asegurar la protección y conservación de los mismos y de sus fuentes naturales.
8. Emitir opinión técnica sobre el otorgamiento de derechos de uso de agua en el marco del Plan de Gestión Integrada Binacional, en caso de ser requerida.
9. Promover la implementación de medidas de adaptación a los efectos del cambio climático sobre la disponibilidad de los recursos hídricos y para reducir la vulnerabilidad, a través de un mejor conocimiento y la gestión de riesgos asociados a los fenómenos hidrometeorológicos extremos, especialmente a los eventos del fenómeno El Niño.
10. Compartir información sobre la calidad del agua en la cuenca del río Zarumilla y sus afluentes, así como establecer de mutuo acuerdo entre las Partes un plan conjunto de monitoreo de la calidad del agua y una metodología de validación en los sitios de frontera. En el Estatuto se definirán los lineamientos que permitan viabilizar estas actividades.
11. Promover el desarrollo de capacidades de los actores para la gestión sostenible de los recursos hídricos.
12. Establecer coordinaciones con el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza para efectos de captación de recursos y el desarrollo de proyectos derivados del Plan de Gestión Integrada Binacional.
13. Proponer a las Partes la celebración de acuerdos interinstitucionales de cooperación en el marco del Plan de Gestión Integrada Binacional.
14. Acordar los plazos para el cumplimiento de los objetivos planteados.
15. Establecer y mantener programas de seguimiento a las actividades desarrolladas en el marco de la implementación del Plan de Gestión Integrada Binacional a través de las respectivas Secciones Nacionales o del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú – Ecuador.

#### Artículo 7º Estatuto

1. Se dotará a la Comisión Binacional GIRH Zarumilla de un Estatuto que será adoptado mediante un Convenio entre las Partes. Dicho Estatuto consignará en detalle las actividades y organización de la mencionada Comisión Binacional, así como las funciones y los mandatos específicos que recayeran en la esfera de ésta.
2. El Estatuto de la Comisión Binacional GIRH Zarumilla detallará las funciones y responsabilidades de:
  - a) La Comisión Binacional GIRH Zarumilla.
  - b) Las Secciones Nacionales del Perú y del Ecuador y de sus Secretarías Técnicas, así como de las Unidades Técnicas o Grupos de Apoyo que se establecieron por decisión de éstas.
  - c) La Secretaría Técnica Binacional.
  - d) El Grupo Técnico de Monitoreo.
3. El Estatuto definirá los lineamientos para la formulación del Plan de Gestión Integrada Binacional, así como para su aprobación, implementación, supervisión y modificación.



4. El Estatuto definirá la forma como las Partes garantizarán la articulación entre las actuaciones del mecanismo binacional previsto para el Canal de Zarumilla y el que se contempla en el presente Acuerdo.

**Artículo 8°**  
**Plan de Gestión Integrada Binacional de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla**

1. El Plan de Gestión Integrada Binacional será formulado por la Comisión Binacional GIRH Zarumilla y se someterá a la aprobación de las Partes a través de las respectivas Secciones Nacionales GIRH Zarumilla.
2. La implementación del Plan de Gestión Integrada Binacional será de responsabilidad de las Secciones Nacionales GIRH Zarumilla. Estas informarán periódicamente a la Secretaría Técnica Binacional de los avances en la ejecución del mismo.

**Artículo 9°**  
**Mantenimiento del Régimen del Canal de Zarumilla**

Atendiendo a su especificidad, las Partes dejan constancia de su voluntad de mantener inalterado el régimen previsto en el Acuerdo de Bases de 1998, así como en el Reglamento para la Administración del Canal de Zarumilla y la Utilización de sus Aguas. Las Partes garantizarán la correspondencia entre las actuaciones del mecanismo binacional previsto para el Canal de Zarumilla y el que se contempla en el presente Acuerdo, a efectos de la gestión integrada de los recursos hídricos en el conjunto de la cuenca hidrográfica del río Zarumilla.

**Artículo 10°**  
**Suspensión**

Las Partes podrán suspender el presente Acuerdo total o parcialmente, debido a razones de seguridad u orden públicos que imposibiliten alcanzar los objetivos propuestos. La suspensión se notificará por escrito a la otra Parte a través de los canales diplomáticos, con una anticipación de treinta días calendario a la entrada en vigor de esta medida, salvo en los casos de circunstancias excepcionales en que podría prescindirse de dicho plazo.

**Artículo 11°**  
**Solución de Controversias**

Cualquier controversia entre las Partes respecto a la interpretación o aplicación del presente Acuerdo se resolverá a través de consultas y negociaciones por vía diplomática.

La Comisión Binacional GIRH Zarumilla resolverá por sí misma las diferencias que se susciten entre las Secciones Nacionales GIRH Zarumilla a propósito de la ejecución del Plan de Gestión Integrada Binacional. Si las Secciones Nacionales no llegaran a un entendimiento en el seno de la Comisión Binacional para resolver tales diferencias, las someterán a consideración de sus Gobiernos a efectos que puedan solucionarse mediante consultas y negociaciones por vía diplomática.



**Artículo 12°**  
**Duración**

El presente Acuerdo tendrá duración indefinida. Las Partes acuerdan evaluar la aplicación del mismo cada tres (3) años.

En caso de producirse cambios en las entidades nacionales mencionadas en los artículos precedentes, estos serán comunicados por la vía diplomática.

**Artículo 13°**  
**Enmiendas**

Cualquier enmienda al presente Acuerdo deberá ser formulada sobre la base del mutuo consentimiento de las Partes, para lo cual se considerarán las recomendaciones de la Comisión Binacional GIRH Zarumilla. Las enmiendas entrarán en vigor conforme al procedimiento señalado en el Artículo 15° del presente Acuerdo.

**Artículo 14°**  
**Denuncia**

Cualquiera de las Partes podrá denunciar el presente Acuerdo mediante Nota escrita a la otra Parte por la vía diplomática, la que surtirá efecto a los ciento ochenta días calendario de la fecha en que la otra Parte reciba dicho aviso.

La terminación del presente Acuerdo no afectará la ejecución de proyectos que se hayan iniciado y se estén ejecutando hasta la fecha de su culminación.

**Artículo 15°**  
**Entrada en vigor**

El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de la fecha de recepción de la última notificación en que una de las Partes comunique a la otra, a través de la vía diplomática, el cumplimiento de los requisitos exigidos por sus respectivos ordenamientos jurídicos a tal efecto.

Tan pronto el presente Acuerdo entre en vigor, por mutuo consentimiento de las Partes, a través de la vía diplomática, se establecerá un cronograma para la ejecución de lo previsto en el mismo.

Suscrito en Piura, Perú, el 22 de octubre de 2009, en dos ejemplares originales de idéntico tenor que dan fe por igual de su contenido.

  
POR LA REPÚBLICA DEL PERÚ

  
POR LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



