

Tratados y otros Tipos de Acuerdos

Mensaje clave

Los acuerdos sobre aguas transfronterizas alientan el uso y desarrollo eficiente de los recursos del agua, promueven la distribución equitativa, y facilitan la asociación y la cooperación entre países, ayudándolos a evitar futuras disputas sobre asuntos del agua.

Pueden ser tratados y convenciones tales como los firmados y ratificados entre dos o más Estados; o pueden ser otros tipos de acuerdos entre instituciones a través de las fronteras, trabajando a nivel nacional, sub-nacional y/o local. Este otro tipo de acuerdos, al igual que los tratados, son una manifestación de compromisos de cooperación para establecer las normas de conducta para la gestión transfronteriza del agua. Un marco de gobernanza multinivel diseñado para tratados y otros tipos de acuerdos brinda una gobernanza más efectiva del agua.



Recomendaciones

- Un tratado debería contener muchos criterios claves. Debe tener un enfoque definido (el propósito del tratado, términos claves, y las partes involucradas) y debe contener normas sustantivas (la ley en sí) y procesales (cómo se cumple la ley). Debe esbozar las instituciones claves para su implementación, así como proporcionar el marco para los mecanismos de resolución de conflictos. Esta estructura general también se puede aplicar a otros tipos de acuerdos.
- Los tratados al igual que otros tipos de acuerdos deberían negociarse de manera abierta entre partes que estén abiertas a ser flexibles. El Enfoque de Beneficios Mutuos es un método ideal de negociación en el cual ambas partes buscan un resultado “ganar-ganar” llevando a la mesa de negociación un paquete de metas o asuntos en lugar de un único asunto. Esta mentalidad de distribución de beneficios permite acuerdos más sustentables.
- Otros tipos de acuerdos que se convocan entre los actores del agua dentro de la cuenca pueden involucrar a comunidades locales, gobiernos municipales, agencias técnicas, sectores económicos y representantes de los usuarios del agua. Pueden ser vinculantes o no vinculantes y deberían desarrollarse mediante vías construidas en un marco a nivel de ‘tratado’ cuando estas existan. Son mecanismos alternos para establecer ‘componentes prácticos que aumentan y mejoran el potencial de los gobiernos nacionales para alcanzar acuerdos de alto nivel.
- Los marcos de gobernanza multinivel juegan un papel vital en la gestión transfronteriza del agua. Mientras que los tratados se acuerdan con métodos tradicionales de negociación entre Estados y subsecuentemente se implementan (de arriba hacia abajo), la gobernanza del agua avanza progresivamente hacia la incorporación de actores no tradicionales y acuerdos informales, permitiendo con ello una estructura de poder y una implementación horizontales.

Se requiere de una multiplicidad de acuerdos para la gobernanza efectiva de las aguas transfronterizas, incluyendo tratados intergubernamentales, pero además una amplia variedad de acuerdos formales e informales.

Justificación

En el mundo hay 276 cuencas hidrográficas transfronterizas, sin embargo aproximadamente el 60% carecen de cualquier tipo de acuerdo cooperativo¹. La falta de regulación y organización va en detrimento de la gestión de las aguas transfronterizas porque en ausencia de reglas y procedimientos apropiados para manejar diferentes usuarios e intereses, hay una mayor probabilidad de acción unilateral, lo cual potencialmente puede ser causa de futuros conflictos y menos cooperación. Por lo tanto, los tratados y otros tipos de acuerdos actúan como mecanismos para prevenir conflictos y mejorar la cooperación entre Estados que comparten entre sí recursos del agua. La experiencia nos muestra que múltiples acuerdos a diferentes niveles en una cuenca apoyan la cooperación entre usuarios a través de la implementación de una gestión conjunta, facilitada por organizaciones de cuencas fluviales o lacustres.

Los tratados proporcionan seguridad a los signatarios por medio de un documento escrito al que se puede recurrir en una fecha posterior en caso de surgir confusión o una mala interpretación sobre los asuntos del agua regulados por estos. Los tratados son de aplicación directa por el órgano que actúe (ya sea un órgano nacional o internacional). Sirven como base para la acción colectiva y son una herramienta efectiva para consolidar cualquier compromiso. Los tratados son esenciales para la gobernanza del agua ya que apuntan a crear una institución conjunta para la gestión del agua, reuniendo a los gobiernos en torno a asuntos compartidos. El cumplimiento de los acuerdos es menos controversial si existe un documento escrito que cuente con el apoyo de todas las partes relevantes y que esté legitimado por la ley.

Igualmente, otros tipos de acuerdos influyen a los actores y pueden servir de guía para los tomadores de decisiones en otras áreas. Pueden ser vinculantes o no vinculantes, dependiendo de la naturaleza de las partes involucradas. Su fortaleza radica en que sirven como un mecanismo poderoso para influenciar comportamientos y normas y reflejan los estándares que los Estados y otros actores pretenden alcanzar. Ejemplos típicos de estos acuerdos son las declaraciones o códigos de conducta ministeriales o presidenciales, y pueden incorporar un amplio espectro de actores en las negociaciones, incluyendo a no tradicionales tales como organizaciones campesinas, grupos de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil. Con más actores involucrados puede surgir un mayor rango de soluciones que aborde adecuadamente las necesidades y preocupaciones de los actores. Dada su naturaleza flexible, este tipo de acuerdos puede ser más adaptable a las circunstancias cambiantes.

1. UN Water, 2013



© UICN-SUR

Evidencia para la acción

Creando un buen acuerdo

Un buen acuerdo, tanto en el caso de los tratados como de otros tipos de acuerdos, involucra muchos elementos claves según se muestra abajo en la tabla. El alcance de un acuerdo se refiere a la jurisdicción dentro del territorio en el cual se implementará. Las normas sustantivas son parte del cuerpo central de un acuerdo. Ellas establecen los derechos y deberes de las partes involucradas, los cuales se operacionalizan a través de normas procesales que establecen el proceso para la participación y la aplicación del tratado. En caso de que las partes de un acuerdo no cumplan con el mismo, es aconsejable para ellas que acuerden a priori los mecanismos para resolver estos potenciales conflictos.

En la cuenca del Lago Titicaca, compartida entre Bolivia y Perú, se creó un acuerdo para conformar una entidad binacional que asumiera la responsabilidad de implementar un plan para gestionar conjuntamente la cuenca transfronteriza. En 1996 finalizaron las negociaciones y la institución para gestionar conjuntamente el Lago Titicaca fue reconocida formalmente como la Autoridad del Lago Titicaca. Para darle

| Elementos clave | Detalles |
|-------------------------------|--|
| 1. Alcance | Alcance legal (¿Cuáles aguas?) Definiciones (cursos de agua, usos, etc.) Partes (Estados, RBOs ² , etc.) |
| 2. Normas sustantivas | Deberes y derechos legales (uso equitativo y razonable; la debida diligencia (protección) Normas de fondo (generales o precisas) |
| 3. Normas procesales | Normas procesales (deber de cooperar) Notificación / Intercambio de información |
| 4. Mecanismos institucionales | Órganos conjuntos (RBOs) Reuniones entre las partes |
| 5. Solución de controversias | Prevención de controversias (consulta) Solución de controversias Verificación del cumplimiento |

2. RBOs: Organismos de Cuenca

Lecturas complementarias

- Libro: Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales (2011)
- International water governance: conservation of freshwater ecosystems. Vol. 1 : International agreements, compilation and analysis book (2004)

el soporte legal como una organización para la Integración entre dos países, el Congreso de cada país aprobó y ratificó el acuerdo. Desde 2007, las actividades de BRIDGE tales como cursos de capacitación, talleres sobre desarrollo de liderazgo y asuntos institucionales, han hecho aportes al proceso en curso de reformar la Autoridad del Lago Titicaca.

Conduciendo negociaciones con múltiples actores para formar acuerdos

El Enfoque de Beneficios Mutuos² en la negociación permite el abordaje de múltiples asuntos – por ejemplo la distribución equitativa de beneficios, así como la protección de relaciones y reputaciones. Un acuerdo bien redactado y negociado a fondo demuestra que las partes consideraron un amplio rango de rubros o temas y alternativas, y que llegaron a términos mutuamente aceptables. Mientras que la negociación de un tratado involucra a dos poderes separados de los Estados, otros tipos de acuerdos son negociados por un rango de actores que puede incluir comunidades locales, gobiernos municipales, agencias técnicas, sectores económicos y representantes de los usuarios del agua, incluyendo por ejemplo a campesinos, pescadores y empresas generadoras de energía.

El Grupo Gestor Binacional de la cuenca del río Goascorán se conformó en 2006, impulsado por un acuerdo sobre desarrollo fronterizo entre Honduras y El Salvador. El acuerdo original fue negociado por un pequeño número de municipalidades de Honduras y El Salvador. Desde 2007, la UICN ha apoyado la ampliación del Grupo Gestor Binacional a través de una serie de reuniones y diálogos con los actores. Bajo la autoridad de ambos países, la reforma de la institución ha ampliado la base de actores para incluir a otras municipalidades, organizaciones públicas y privadas, ONGs, y un rango de ministerios de gobierno más allá del sector agua.

Negociando tratados

Los tratados a menudo se originan de un proceso que en un principio involucra a Estados. Establecen fundamentos y estructuras institucionales que impulsan buenas relaciones entre las partes, ayudan a lograr las obligaciones legales internacionales y atraen considerables beneficios económicos a través de inversiones internacionales. Acuerdos “más amplios”, tales como aquellos que incorporan mecanismos de distribución de beneficios y arreglos institucionales flexibles, pueden producir impactos incluso mayores que los tratados estrechamente definidos.

2. Ganancias Mutuas es un enfoque de negociación colectiva que pretende alcanzar resultados ganar-ganar. Roger Fisher (1981). *Getting to Yes*, Penguin Books.

La distinción entre un enfoque amplio y estrecho de los tratados, es que un enfoque basado en el interés abierto bien apoyado permite que la resolución de problemas y la conformación de relaciones sean constructivas y es más apto para lograr un resultado que favorezca la distribución de beneficios. Comparativamente, un “enfoque estrecho” puede resultar en posiciones y tácticas de negociación improductivas que pueden actuar como un obstáculo para el logro o realización de oportunidades beneficiosas.

En 1995 en la cuenca del río Sixaola, los gobiernos de Costa Rica y Panamá ratificaron un tratado de Cooperación Fronteriza que incluía una Comisión Binacional Permanente. El objetivo era expandir, mejorar y ahondar la cooperación en todas las áreas, y contribuir significativamente con el desarrollo socioeconómico, comercial, ambiental y político en la región fronteriza fortaleciendo así el proceso de integración entre los dos países. Desde 2011, la UICN trabajó para fortalecer la Comisión Binacional de Sixaola asegurándose de que esté integrada por instituciones gubernamentales y sociedad civil, y para incorporar los intereses de los pueblos indígenas en la cuenca del Sixaola. El trabajo ha continuado para formalizar la organización a través del desarrollo de códigos de conducta y un plan de acción.

Negociando otro tipo de acuerdos

Otros tipos de acuerdos se pueden originar no sólo a escala nacional (como los tratados) sino también en los niveles regional o local, donde las poblaciones habitan en estrecha proximidad al lado de fronteras políticas. Las negociaciones exitosas comienzan con sentar en la mesa a las partes apropiadas. Las comunidades que se ubican en las fronteras políticas no solo comparten los recursos naturales, sino que a menudo enfrentan retos similares a pesar de residir dentro de Estados diferentes. Esto resulta en procesos de cooperación que se segmentan en varios proyectos de gestión. En las etapas finales, se toman las decisiones y las partes formulan los acuerdos. Este concepto de gobernanza ambiental descentralizada reconoce la necesidad de la participación inclusiva y estructuras de poder horizontales, mientras que aboga por estrategias que promuevan los asuntos locales dentro de las agendas políticas nacionales.

En la cuenca del Coatán compartida entre México y Guatemala, el trabajo a nivel local en ambos países ha seguido avanzando paso a paso. La UICN, trabajando a través de sus socios, ha asumido un enfoque desde las bases para la diplomacia del agua relacionándose directamente con microcuencas por medio de BRIDGE. En 2011, el Comité de la Microcuenca Buena Vista en México fue establecido por líderes locales. Por medio de talleres e intercambios de experiencias con otras microcuencas de Guatemala, los grupos han empezado a establecer planes de trabajo, compartiendo información entre sí y con las autoridades locales en sus respectivas regiones.

El beneficio de varios tipos de acuerdos que trabajan juntos

La diplomacia del agua tiene lugar bajo la autoridad de gobiernos soberanos, pero dado que el agua es un recurso usado por todos y gestionado en múltiples escalas, los acuerdos que trabajan en el terreno requieren del consenso de los usuarios del agua. Esto implica que se necesiten muchos tipos de acuerdos para una gobernanza efectiva de las aguas transfronterizas. Estos son a menudo muy prácticos y se centran en acciones concretas en torno a resoluciones de problemas



| Tipo de acuerdo | Local | Nacional/Sub-nacional | Internacional | Transnacional |
|-----------------|--|---|---|--------------------------------------|
| Alcance | Acuerdos que rigen el comportamiento en un lugar específico dentro del Estado. Puede aplicarse a una unidad administrativa (municipalidad, poblado, etc.) o en particular a un lago, microcuenca, etc. Puede ser estatal o un acuerdo entre múltiples partes (estatales y no estatales) | Acuerdos entre un Estado y otros actores. Puede aplicarse a una unidad administrativa (provincial, municipalidad) o a una cuenca hidrográfica específica, lago, acuífero, etc. Puede ser emitido por el Estado o un acuerdo entre múltiples partes (Estatal y no-Estatal). | Acuerdos globales, regionales o bilaterales entre Estados. Acuerdos para cuencas transfronterizas, acuíferos, lagos, etc. | Acuerdos que trascienden los Estados |

o prioridades de desarrollo específicas. Pueden desarrollarse mediante vías construidas en un marco a nivel de ‘tratado’, o que aportan ‘componentes’ que aumentan y mejoran el potencial de los Estados para asegurar negociaciones de alto nivel. Trabajar con semejante espectro de acuerdos construye una hoja de ruta práctica y operacional para cambiar y mejorar la capacidad de gobernanza del agua, la cual debería estar estrechamente articulada con el desarrollo sustentable de una cuenca.

Por ejemplo, la cooperación en curso sobre el agua en la Región de los Andes contiene varios tipos de acuerdos y, como parte de una iniciativa regional, tiene el potencial de incorporar un conjunto de acuerdos

en el futuro. Ecuador, Perú y Bolivia tienen muchos tratados formales localizados en el Zarumilla, Catamayo-Chira, Puyango-Tumbes, Lago Titicaca y cuencas del Amazonas. En 1996, el Lago Titicaca estableció una autoridad de la cuenca gestionada conjuntamente por Bolivia y Perú, en 2011, Ecuador y Perú establecieron una Comisión Binacional de GIRH para Zarumilla, y en 2012, Ecuador y Perú firmaron una Declaración Presidencial conjunta llamando a la conformación de una comisión binacional en las cuencas Catamayo-Chira y Puyango-Tumbes. Adicionalmente mediante un acuerdo regional, la Comunidad Andina comenzó a implementar la estrategia Andina de GIRH, centrada en asuntos transfronterizos así como en el sistema de información del agua que incorpora la participación de los países andinos.

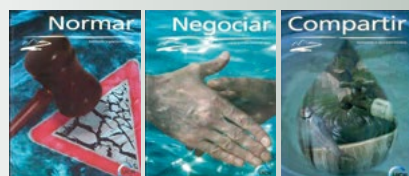


©UICN-SUR

Ejemplos desde el campo

En la cuenca Catamayo-Chira, los gobiernos provinciales y regionales de Ecuador y Perú, en coordinación con las autoridades nacionales del agua, elaboraron un plan integrado de la cuenca. Uno de los primeros pasos de este marco de cooperación fue el desarrollo de un sistema de información para la cuenca. En febrero 2012, los presidentes de Perú y Ecuador firmaron una Declaración Presidencial conjunta llamando al establecimiento de una comisión binacional para la cuenca. Sobre la base de la declaración y el impulso generado, se ha iniciado un proceso para el establecimiento de una entidad institucional (comisión binacional) para la gestión transfronteriza del agua en la cuenca hidrográfica Catamayo-Chira.

En el Goascorán, donde BRIDGE trabaja, una diversidad de acuerdos, vinculantes y no vinculantes, apoyan la cooperación en el área. Por ejemplo, el Acuerdo Marco firmado por Honduras y El Salvador y la UE para la implementación del Proyecto del Programa de Desarrollo Transfronterizo, creó el Grupo de Gestión Binacional de la cuenca del río Goascorán en 2006. En un escenario local y menos formal, acuerdos entre alcaldes de las municipalidades fronterizas apoyan la cooperación en la gestión ambiental de la cuenca.



Conozca más

Herramientas WANI

NORMAR – Reformando la gobernanza del agua
NEGOCIAR – Llegando a acuerdos sobre el agua

COMPARTIR – Gestionando agua a través de fronteras

Sitios web

www.iucn.org/bridge
www.waterlawandgovernance.org

Contáctenos

water@iucn.org

Acerca de la UICN

La UICN, Unión Internacional para la Conservación del Ambiente, ayuda al mundo a encontrar soluciones prácticas para nuestros mayores retos ambientales y de desarrollo. El trabajo de la UICN se centra en valorar y conservar la naturaleza, asegurando la gobernanza efectiva y equitativa de su uso, y desplegando soluciones basadas en la naturaleza para los retos ambientales sobre clima, alimentos y desarrollo. La UICN apoya la investigación científica, maneja proyectos de campo en todo el mundo, y reúne a gobiernos, ONGs, Naciones Unidas y empresas para desarrollar políticas, leyes y mejores prácticas.

La UICN es la más antigua y más grande organización ambiental global, con más de 1,200 miembros gubernamentales y ONGs, y cerca de 11,000 expertos voluntarios en unos 160 países. La UICN recibe apoyo de más de 1,000 funcionarios en 45 oficinas y cientos de socios de sectores públicos, ONGs y privados alrededor del mundo.

Acerca de BRIDGE (Building River Dialogue and Governance)

“Construyendo diálogos y buena gobernanza del Agua” (BRIDGE, por sus siglas en inglés) apoya las capacidades de los países que comparten una cuenca hidrográfica con la implementación de mejores acuerdos para la gestión del agua a través de una visión compartida, principios sobre cómo compartir beneficios y marcos institucionales transparentes, coherentes y económicos. Su meta es mejorar la cooperación entre países ribereños aplicando la diplomacia del agua multinivel.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC