

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE TESIS

Propuesta para mejorar la gestión de las cuencas hidrográficas en el Perú desde las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores: análisis comparado de la gestión compartida de las cuencas de los ríos Puyango-Tumbes y Mauri-Maure

PRESENTADO POR:

María Fernanda Díaz Ramírez

ASESORES

Asesor temático: P.S. Claudia Bastante González

Asesor metodológico: Milagros Aurora Revilla Izquierdo, Ph.D

Lima, 08 de noviembre de 2021

RESUMEN

En un contexto en el que el agua dulce es un recurso vital cada vez más escaso, la gestión de las cuencas hidrográficas transfronterizas, es decir, los cursos de agua que atraviesan el territorio de más de un Estado, viene cobrando mayor relevancia en la configuración de la estrategia de la política exterior de los países. Esto sucede debido a la complejidad inherente que supone gestionar cuerpos de agua que no se constriñen a los límites geográficos y administrativos determinados por los Estados y que, además, son vulnerables al surgimiento de fenómenos que agudizan el estrés hídrico, lo cual convierte a estas cuencas en espacios que, al ser compartidos, requieren la interacción entre los países ribereños.

Esta interacción bien puede ser conflictiva, en la medida de que los intereses de cada Estado con respecto a estos recursos no sean compatibles, o puede ser más bien cooperativa, si hay voluntad política para establecer mecanismos que permitan prevenir conflictos potenciales. Asimismo, estas interacciones están reguladas por principios de carácter consuetudinario, según los cuales se exige que los Estados aseguren que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no afecten negativamente la cantidad y calidad del agua que se ubica en el territorio del resto de Estados con los que se comparte la cuenca.

En ese sentido, la presente investigación tiene como objetivo comprender el enfoque que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú emplea para actuar como facilitador en la labor de gestionar todas aquellas cuencas hidrográficas que son transfronterizas. Dado que las cuencas ubicadas en territorio peruano tienen la particularidad de estar ubicadas tanto cuenca arriba como cuenca abajo, específicamente se han identificado las similitudes y diferencias en la estrategia para enfrentar las situaciones problemáticas que se generan a propósito de estos recursos para cada caso. Por ello, se han caracterizado los intercambios que ha tenido el Perú, por un lado, con el Ecuador para la gestión de la cuenca del río Puyango-Tumbes, en la cual el Perú se encuentra ubicado en la parte baja; y, por otro lado, con Bolivia, con respecto a la gestión compartida de la cuenca del río Maure-Mauri, la cual se inicia en territorio peruano y lo ubica en la parte alta.

Palabras clave: Cuencas Hidrográficas Transfronterizas, Gestión Integrada de Recursos Hídricos, Desarrollo Sostenible, Derecho de Aguas Internacionales

ABSTRACT

In a context in which fresh water is an increasingly scarce resource, the management of transboundary river basins, that is, water courses that cross more than one State's territory, is gaining greater relevance in shaping countries' foreign policy strategy. This is largely due to the underlying complexity of managing water resources that are not restricted to the geographic and administrative limits determined by States and that, in addition, are vulnerable to the emergence of phenomena that exacerbate water stress. In this regard, the management of shared watersheds require interaction between riparian countries.

This interaction may well be conflictive, insofar as the interests of each State regarding these resources are not compatible, or it may be rather cooperative, if there is political will to establish mechanisms to prevent potential conflicts. Likewise, these interactions are regulated by principles of a customary nature, according to which States are required to ensure that the activities carried out within their jurisdiction do not affect negatively the quantity and quality of water that is located in the territory of the rest of riparian States.

In this sense, the present research aims to understand the approach adopted by the Ministry of Foreign Affairs of Peru to act as a facilitator on the work of managing all those hydrographic basins that are transboundary. Given that the watersheds located in Peruvian territory have the particularity of being located both upstream and downstream, the similarities and differences in the management of these resources have been specifically identified to describe the strategy to deal with problematic situations that emerge in relation to the transboundary basins for each case. For this reason, this research analyses the exchanges that Peru has had, on the one hand, with Ecuador for the management of the Puyango-Tumbes river basin, in which Peru is located at the bottom level; and, on the other hand, with Bolivia, with respect to the shared management of the Maure-Mauri river basin, which begins in Peruvian territory and locates it in the upper level.

Keywords: Transboundary River Basins, Integrated Water Resources Management, Sustainable Development, International Water Law

LISTA DE ACRÓNIMOS

ANA	Autoridad Nacional del Agua
BM	Banco Mundial
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CB9C	Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador
CDI	Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas
UNECE	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
CTB	Comisión Técnica Binacional del río Maure-Mauri
DIRESA	Dirección Regional de Salud de Tumbes
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
MINAM	Ministerio del Ambiente
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ONU	Organización de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
PENRH	Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
SNGRH	Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos

ÍNDICE

RESUMEN.....	II
ABSTRACT	III
LISTA DE ACRÓNIMOS.....	IV
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: Marco Teórico	4
1.1 Gobernanza en la gestión de los recursos hídricos.....	4
1.2 Evolución del concepto de soberanía hídrica	7
1.3 Instrumentos de derecho internacional para la gestión de aguas transfronterizas	10
1.4 Los tratados como estabilizadores de las relaciones entre Estados ribereños ..	14
1.5 El aporte de los organismos de cuenca a una gestión eficiente de los recursos hídricos transfronterizos	18
CAPÍTULO 2: La gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas en el Perú como país cuenca baja y cuenca alta	25
2.1 El marco normativo del Perú respecto de la gestión de sus recursos hídricos transfronterizos	25
2.2 El proceso de institucionalización de las cuencas hídricas transfronterizas del Perú: los casos de Ecuador y Bolivia	29
2.2.1 El Perú como cuenca baja: descripción y avances en la gestión integrada de la cuenca del río Puyango-Tumbes con Ecuador.....	30
2.2.2 El Perú como cuenca alta: descripción y avances en la gestión integrada de la cuenca del río Maure-Mauri con Bolivia.....	38
CAPÍTULO 3: La estrategia de gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas en el Perú desde las competencias	46
3.1 Factores no relativos a la institucionalidad de la cuenca que contribuyen a la prevención de conflictos.....	46
3.1.1 La situación problemática se da en torno a una cuenca que los Estados ribereños consideran importante	47
3.1.2 La situación problemática requiere atención inmediata y no cuando todavía no es considerada un problema.....	51
3.1.3 Hay un antecedente de relación cooperativa previo al surgimiento de la situación problemática	53
3.2 La institucionalización de la cuenca como garante de la cooperación.....	54

3.2.1 Comisión Binacional para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas transfronterizas entre la República del Ecuador y la República del Perú.....	56
3.2.2 Comisión Técnica Binacional Perú-Bolivia sobre el Río Maure-Mauri....	59
3.3 Propuesta para mejorar la gestión de las cuencas hidrográficas en el Perú desde las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores.....	61
3.3.1 La gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto a las cuencas hidrográficas transfronterizas: un accionar coyuntural y reactivo.....	62
3.3.2 El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores como facilitador en la gestión de los recursos hídricos transfronterizos del Perú.....	66
CONCLUSIONES.....	70
BIBLIOGRAFÍA.....	75

INTRODUCCIÓN

América del Sur cuenta con una ventaja hídrica al ser la región que dispone de la mayor cantidad de agua dulce en el mundo. Específicamente, el Perú tiene a su disposición el 1.89% de ese total y, de hecho, 34 de las 159 cuencas hidrográficas que se encuentran en su territorio son transfronterizas (ANA, 2017, p. 9). Es decir, estas cuencas tienen la particularidad de nacer en un Estado, fluir dentro del territorio de este y, después de atravesar las fronteras, ingresar dentro del territorio de otro u otros Estados.

Al ser el agua un recurso cada vez más escaso por motivo de fenómenos tanto naturales como inducidos por el ser humano (origen antropogénico), se espera que en los próximos años su aprovechamiento genere conflictividad de tipo política, pues el actual contexto anticipa un escenario competitivo entre Estados, cada uno con sus propios intereses con respecto a estos recursos compartidos. Así lo deja entrever el que la problemática de la escasez del agua y la gestión sostenible de este recurso sean consideradas dentro de las líneas prioritarias de acción de organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el plan definido tras el diseño e implementación de la Agenda 2030.

Simultáneamente, la importancia de esta temática ha venido escalando en las agendas bilaterales que se sostienen con los países que se comparten estos cursos de agua internacionales y, por ello, ha cobrado relevancia también la discusión sobre la estrategia que el Perú debería tener para gestionar de manera efectiva estas cuencas, en correspondencia con los intereses nacionales en materia de política exterior.

En ese sentido, esta investigación puede ser considerada un aporte en la medida que, como se explicará posteriormente, el Perú no cuenta con una estrategia definida de gestión de recursos hídricos transfronterizos que articule los criterios que deberían utilizarse en el caso particular del Estado peruano, que bien puede estar ubicado en la parte alta como en la parte baja dependiendo de la cuenca a la que se esté haciendo referencia. Aquello se deduce de la normativa nacional existente sobre el tema, la cual

no señala con claridad el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ni el componente de política exterior inherente a la gestión de estos recursos.

Lo que es más, el Perú no se encuentra adherido a los instrumentos internacionales que recogen los principios fundamentales del derecho internacional de agua (transfronteriza): la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (1997) y el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (1992). A propósito de ello, existen investigaciones sobre la compatibilidad entre las disposiciones de los convenios y el marco normativo peruano, en las cuales se sostiene que aplicar formalmente estos instrumentos llevaría a la modernización de la normativa vigente en el Perú sobre aguas transfronterizas y, por tanto, supondría una mejora en la gestión de las mismas.

No obstante, se identifica que está ausente en el análisis el elemento político, pues no se toma en consideración la flexibilidad que le otorga la no adhesión al Estado peruano para negociar sobre temas relacionados a esos recursos compartidos, y tampoco se determina si es que la búsqueda por tener un mayor margen de acción para la gestión diferenciada de las cuencas constituye una estrategia formal y articulada por parte de Cancillería. Es por ello que el objetivo de la presente investigación es explorar la estrategia del Perú, específicamente del MRE, para el establecimiento de los criterios de relacionamiento con los países vecinos con los que comparte cursos de agua internacionales, considerando que nuestro país no es parte de los instrumentos multilaterales en materia de aguas transfronterizas - dígase el Convenio de 1992 y la Convención de 1997.

Así, el presente estudio se estructura de la siguiente manera: en el primer capítulo se ha desarrollado el marco teórico en el cual se detallan los conceptos, teorías y enfoques que son necesarios para entender el tema de estudio y llevar a cabo el análisis comparado que esta investigación propone, con la expectativa de que aporte a la comprensión del fenómeno estudiado, haciendo uso de una metodología deductiva y cualitativa.

A continuación, en el segundo capítulo se hizo una revisión del proceso que lideró la Cancillería peruana para establecer mecanismos bilaterales que coadyuvaron a solucionar de manera negociada y pacífica las situaciones problemáticas que derivaban de la gestión conjunta de las cuencas de los ríos Puyango-Tumbes y Maure-Mauri. A partir de ello, se identificaron los elementos que permiten perfilar el proceder del MRE en su rol de facilitador, en coordinación la Autoridad Nacional del Agua (ANA), para la gestión de todos aquellos recursos hídricos que tienen la particularidad de ser transfronterizos.

Aquello tuvo como objetivo el explorar cómo es que un país como el Perú, al no estar adherido a los más importantes instrumentos jurídicos internacionales en materia de aguas transfronterizas – dígame el Convenio de 1992 y la Convención de 1997- ha establecido los criterios para interactuar con los países vecinos con quienes comparte cursos de agua. Además, tomando en consideración, que el Perú, dependiendo de la cuenca de la que se hable, puede estar ubicado tanto en la parte alta como en la parte baja de las mismas, se ha estimado necesario seleccionar dos casos de estudio: con el Ecuador, por un lado, específicamente en la cuenca del río Puyango-Tumbes, en la cual el Perú se localiza en la parte baja; y con Bolivia, más bien, en la parte alta de la cuenca del río Maure-Mauri.

Así pues, en el tercer capítulo y último apartado, para caracterizar y diferenciar los estilos de negociación y estrategias de gestión del Perú, se ha llevado a cabo el ejercicio de señalar las coincidencias y diferencias en los casos de las cuencas transfronterizas en las que somos cuenca baja con respecto a las que somos cuenca alta. Para ello, se han tomado en cuenta los elementos que dan forma, a nivel general, a la agenda bilateral que tiene el Perú tanto con el Ecuador como con Bolivia sobre esta temática; y, a nivel específico, a los valores y objetivos que han estructurado los mecanismos bilaterales de regulación y gestión del uso de las aguas para cada una de las cuencas.

Más aún, al encontrar que la Cancillería carece aún de una estrategia articulada para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos en el Perú, sino que más bien evidenciaría un accionar coyuntural en este ámbito (con un mayor enfoque de reacción

que de prevención), se plantean propuestas para encaminar la discusión sobre los elementos a tomar en consideración al momento de definir esta estrategia; primero, a nivel interno, para promover la acción coordinada de las dependencias que al interior de Cancillería atienden esta temática-; segundo, a nivel multisectorial, para precisar la labor del sector relaciones exteriores en la ya existencia Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (PENRH).

CAPÍTULO 1: Marco Teórico

1.1 Gobernanza en la gestión de los recursos hídricos

Como bien señala Zawahri (2018, p. 1), el agua dulce es un recurso considerado esencial para la supervivencia humana y que, si bien es renovable – a través del ciclo del agua-, no es inagotable, dado que se trata de un recurso escaso y vulnerable a fenómenos como la contaminación, el crecimiento demográfico mundial, el cambio climático, etc.

Ahora, ¿por qué se dice que se trata de un recurso escaso? Según lo detallado por el autor, solo es agua dulce el 2.5% del total de agua que dispone el planeta Tierra (Wolf et al., 1999, citado en Zawahri, 2018, p. 1) – el porcentaje restante correspondería al agua salada-. Asimismo, es preciso indicar que “está distribuida de manera desigual en sus superficies continentales [agua de ríos, lagos y acuíferos], generando de esta manera zonas de abundancia y zonas de carestía” (De Cossío, 2018, p. 244).

Tomando en consideración esta información, se entiende por qué ha cobrado relevancia el estudio de las cuencas hidrográficas transfronterizas: al tratarse de cuerpos de agua que atraviesan fronteras, es decir, de ríos o lagos que atraviesan territorios que corresponden a la jurisdicción de dos o más Estados, el diseño e implementación de políticas hídricas es compleja, pues “las jurisdicciones político-administrativas (países, estados, provincias, municipios o regiones) no coinciden con los límites territoriales de las cuencas” (Dourojeanni et al., 2002, p. 7).

Así pues, la complejidad que supone gestionar estos cuerpos de agua por su ubicación geográfica y el surgimiento de fenómenos que intensifican el contexto de

estrés hídrico que ha provocado un deterioro del agua dulce disponible, han contribuido a que se reconozca como potencial motivo de conflicto la competencia entre actores que se estaría generando a propósito del aprovechamiento de este recurso natural escaso (Dourojeanni et al., 2002, p. 15). En ese sentido, se han llevado a cabo estudios para caracterizar la estructura formal de la gobernanza del agua a nivel internacional y analizar en qué medida está facilitando la cooperación – o previniendo el conflicto- con respecto a las aguas transfronterizas.

Previo a la revisión de los instrumentos existentes que regulan las cuencas hidrográficas transfronterizas, es preciso definir el concepto “gobernanza” y cómo aplica al tema de estudio: Mello y Villar (2015, p. 55), por ejemplo, se refieren a la gobernanza como un proceso político de toma de decisión del cual participan diversos actores, los cuales priorizan un conjunto de valores y objetivos que le dan forma a la regulación y gestión, en este caso, del uso de las aguas.

Dumler y Acha (2014, p. 84) complementan esa definición haciendo hincapié en que estos actores pueden ser tanto gubernamentales como no gubernamentales, es decir, “la gobernanza es distinta del gobierno y presenta una condición policéntrica y multinivel en la que diferentes actores y redes contribuyen al desarrollo de políticas y a su implementación” (Mello y Villar, 2015, p. 55).

Además, Ruíz y Gentes (2008, p. 43) señalan que en la estructura que se genera, producto de la interacción entre actores, convergen diversos intereses no siempre compatibles entre sí, por lo cual se hace necesario el intercambio y la coordinación para que sea posible gestionar. Sin embargo, Mello y Villar (2015, p. 56) resaltan que la dinámica de intercambio en ese proceso político no se da sin problemas, pues las relaciones entre los actores son asimétricas tanto a nivel político como económico, motivo por el cual en la práctica no existe un modelo único o universal de gestión de recursos hídricos transfronterizos, ya que cada uno responde a los valores, principios, normas y usos del agua priorizados en cada contexto.

No obstante, sí existe consenso con respecto a cuáles deberían ser los límites geográficos y administrativos que deben ser utilizados como referencia para llevar a

cabo una buena gobernanza para la gestión de los recursos hídricos: en primer lugar, es comúnmente aceptado que su manejo no puede estar restringido a un solo gobierno, pues las decisiones exceden a su jurisdicción; en segundo lugar, se acuerda que la cuenca hidrográfica – es decir, “la unidad geográfica e hidrológica conformada por un río principal y por todos los territorios comprendidos entre la naciente y la desembocadura de ese río” (Aguilar e Iza, 2009, p. 9), debe ser la escala o el marco de referencia según la cual se organice la gestión de los recursos hídricos (Ruíz y Gentes, 2008, p. 43; Huitema y Meijerink, 2014, p. 5).

A propósito de la utilización de la cuenca como unidad territorial para la gestión del agua, Dourojeanni et al. (2002, p. 8) explica los motivos por los cuales se ha consensuado que así debería ser. Menciona, pues, que la cuenca cumple un rol clave dentro del ciclo hidrológico, ya que “captan y concentran la oferta del agua que proviene de las precipitaciones” (p. 8). De igual manera, el autor se refiere a la interdependencia que existe entre los usos del agua y los usuarios del agua de la cuenca, sobre todo de aquellas externalidades que podrían generar los usos del agua de los usuarios que están situados en la parte de arriba de la cuenca con respecto a los usos y usuarios ubicados aguas abajo.

En atención a ello, el autor hace énfasis en la naturaleza unidireccional y asimétrica de las relaciones entre los usuarios de una misma cuenca, y señala que “a los usuarios agua arriba poco les interesan los efectos de sus acciones y decisiones en los usos y usuarios de aguas abajo (...) [y] los usuarios aguas abajo no tienen posibilidad de controlarlos sin una intervención reguladora externa (...) por lo que se justifica la intervención del Estado” (p. 9).

Así también, Dourojeanni et al. (2002, p. 9) toma en consideración dos motivos adicionales por los cuales la cuenca debe ser el marco de referencia para la gestión de los recursos hídricos: primero, debido a la interrelación existente entre el agua de una cuenca y la preservación de los recursos naturales y bióticos que son parte del sistema físico de la cuenca misma. Segundo, a motivo de los efectos que podría tener la gestión de la cuenca en los sistemas socioeconómicos de aquellos que habitan la cuenca o se

sirven del agua de la cuenca para llevar a cabo sus actividades. En ese sentido, puede afirmarse que

“la gobernanza del agua comprende cuatro dimensiones: la dimensión política, se refiere a la toma de decisiones y al acceso equitativo a los recursos; la dimensión económica, influye en esa toma de decisiones y debería contribuir a lograr la eficiencias, en donde se maximice el uso del recurso y se recuperen los costos adecuadamente; la dimensión ambiental, considera que el agua es un subsistema dentro del medio ambiente, por ello, se debe buscar el equilibrio hidrológico que tienda al uso sostenible de los recursos hídricos; la dimensión social, se refiere al acceso equitativo a los recursos hídricos” (OCDE, 2012, p. 13, citado en Dumler y Acha, 2014, p. 84)

1.2 Evolución del concepto de soberanía hídrica

Ahora, estos elementos a tomar en consideración para la gestión de los recursos hídricos, producto del consenso a nivel internacional, que promueven la administración coordinada del agua, la tierra y demás recursos relacionados se corresponde con la teoría de la gestión conjunta del agua, la cual ha sido producto a su vez de un proceso de evolución del concepto de soberanía hídrica. En relación a ello, De Cossío (2018, p. 247) diferencia las teorías absolutas de las teorías intermedias que se han desarrollado y aplicado a través del tiempo para el manejo de los cursos de agua internacionales.

En la categoría de teorías absolutas se encuentra, por un lado, la teoría de la soberanía absoluta del Estado o “Doctrina Harmon” – en referencia al Fiscal General de los Estados Unidos J. Harmon y su estrategia durante la disputa con México por el desvío de las aguas del río Grande (Aguilar e Iza, 2011, p. 25)- según la cual los Estados que forman parte de una cuenca compartida gozan de soberanía absoluta sobre las aguas ubicadas dentro de su territorio. Es decir, los Estados tienen la potestad de llevar a cabo acciones en el ámbito de la cuenca que corresponda a su jurisdicción sin tomar en cuenta las consecuencias negativas que estas podrían tener en la cantidad y

calidad del agua que se ubica en el territorio del resto de Estados con los que comparte la cuenca.

Por otro lado, sobre la teoría de la integridad territorial absoluta, De Cossío (2018, p. 247) menciona que se busca equilibrar las reglas del juego al recoger también los intereses de los países que están ubicados en la parte baja de la cuenca. Así pues, a diferencia de la teoría de la soberanía territorial absoluta, la cual favorece a los Estados ubicados cuenca arriba, esta teoría enfatiza como necesario el consentimiento por parte del Estado ubicado aguas abajo para llevar a cabo actividades que puedan interferir con el flujo natural de las aguas. Es preciso indicar que, hoy en día, ninguna de las teorías absolutas forma parte del derecho internacional, pues no han tenido acogida a nivel internacional (Aguilar e Iza, 2011, p. 25).

De la misma forma, en la categoría de las teorías intermedias se hallan la teoría de la soberanía limitada del Estado y la teoría de la gestión conjunta. Respecto de la primera, De Cossío (2018, p. 247) señala que la soberanía está limitada o restringida precisamente porque se entiende que por la naturaleza de la cuenca una parte no puede alterar los cursos de agua sin afectar al resto de las partes que comparten la misma cuenca y, por ello, se trata de una soberanía que debe ser compartida, según la cual el recurso debe ser utilizado de manera equitativa, resguardando los derechos de todos los Estados ribereños por igual.

Finalmente, a propósito de la teoría de la gestión conjunta, el autor menciona que se corresponde con el pensamiento jurídico contemporáneo (Querol, 2003, citado en De Cossío, 2018, p. 247) al argumentar que los recursos naturales compartidos le pertenecen por igual a la totalidad de los Estados ribereños, pero la diferencia fundamental es que esta soberanía compartida no se limita al uso de tipo equitativo y razonable, sino que rescata como fundamental que las partes busquen desarrollar de manera integrada y regular conjuntamente el curso de agua y los ecosistemas que dependen de él; por ejemplo, a través del establecimiento de un organismo de cuenca (Aguilar e Iza, 2011, p. 25).

Con base en la teoría de la gestión conjunta es que se desarrolla el concepto de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), el cual incluye los elementos a tomar en consideración para una gestión ideal de los cursos de agua internacionales, y es definido como el “proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (Global Water Partnership, en Ruíz y Gentes, 2008, p. 42).

Considerando que el concepto hace referencia a un estado ideal de las cosas, habría que explicar cuál es la complejidad de este enfoque. Sobre aquello, Ruíz y Gentes (2008, p. 42) señalan que la GIRH incorpora una perspectiva holística que supone un reto para el ejercicio de la administración pública, pues se trata de un enfoque que exige la incorporación de todos los usuarios por igual y no solo a nivel estatal o nacional, sino de todos aquellos actores – sociales, privados, académicos, entre otros- que tienen intereses e injerencia en la gestión de la cuenca, lo cual complejiza el diseño e implementación de políticas hídricas.

En esa misma línea, los autores identifican las condiciones que se consideran fundamentales para la gobernanza del agua y se condicen con lo que se requiere para hacer efectiva una GIRH:

"fomentar la fragmentación, es decir, la descentralización y dispersión de poder entre un grupo grande de instancias gubernamentales y cuasi-gubernamentales (Andrew y Goldsmith 1998); incrementar la participación social sin exclusiones; compartir la responsabilidad de conservación del recurso; multiplicar el valor de la transparencia y comunicación en la red de actores; y establecer un régimen regulatorio que incluya equitativamente las diversas necesidades e intereses sociales (véase Solanes y Jouravlev 2005)” (Ruíz y Gentes , 2008, p. 43).

1.3 Instrumentos de derecho internacional para la gestión de aguas transfronterizas

Como bien señalan Mello y Villar, “los principios, valores y procedimientos en que se basa el proceso de cooperación son externos a los países de la cuenca (...) [es decir, ya existe] un modelo y normas occidentales e internacionales de cómo estos problemas deben ser solucionados, cómo los recursos hídricos deben ser utilizados, compartidos o conservados y cómo las disputas deben ser resueltas” (2015, p. 55).

Sobre ello, se puede agregar que el derecho internacional que rige los recursos hídricos transfronterizos ha evolucionado en torno a la idea de cooperación (Wouters, 2013, p. 14). Esto debido a que, como explica De Cossío (2018, p. 246), en correspondencia con un enfoque liberal, se entiende que si bien la cada vez más creciente escasez y vulnerabilidad del agua aumenta a su vez la probabilidad de que se genere un conflicto, el elemento transfronterizo de la cuenca sirve también como catalizador de la cooperación. Al respecto, De Cossío destaca que “los cursos de agua internacionales deben ser convertidos en espacios en los que la cooperación sea la herramienta fundamental para prevenir los conflictos potenciales” (2018, p. 246).

Así pues, a la fecha, ya existen instrumentos legales que recogen los consensos con respecto a la gestión de los cursos de agua internacionales con el objetivo de impulsar la cooperación entre los Estados. Pero, ¿cómo opera el derecho internacional para facilitar la cooperación en aguas transfronterizas en un contexto de GIRH? Acerca de ello, Wouters (2013, p.23) señala que el derecho internacional facilita la cooperación en la medida que promueve la definición de reglas transparentes y predecibles que refuerzan la confianza entre las partes y aseguran el cumplimiento de los compromisos.

Asimismo, la autora indica que, cuando se genera normativa a propósito de los cursos de agua internacionales, lo que se busca es que todos aquellos factores que afectan la cooperación (cuestiones geográficas, asimetrías de poder, disponibilidad y calidad del recurso, etc.) puedan ser gestionados de acuerdo a parámetros legales específicos que se aplican por igual a todas las partes.

Agrega, además, que los instrumentos de derecho internacional del agua regulan el comportamiento de los actores tanto a nivel macro como micro: por un lado, a nivel macro, proporcionan un marco legal que regula las relaciones interestatales, pues les exige a los Estados que administren sus recursos hídricos compartidos de manera pacífica y, en caso de no hacerlo, dota de recursos legales para sancionar todos aquellos comportamientos que sean contrarios a lo establecido. Por otro lado, a nivel micro, proporcionan un marco institucional que le permite a los Estados, ya de manera independiente, adecuar su estructura de gobernanza del agua a las reglas y mecanismos establecidos por consenso en el régimen internacional jurídico de las aguas de los cursos de agua internacionales (Wouters, 2013, p.23)

En la presente investigación se hará hincapié principalmente en aquellos que han sido adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas: por un lado, la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (1997) y, por otro lado, el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (1992).

Los instrumentos han sido seleccionados debido a que, además de recoger los principios fundamentales del derecho internacional de aguas y la costumbre internacional, se trata de herramientas que no solo proveen un marco legal y regulatorio sino también uno de tipo institucional que hace posible proveer asistencia tanto técnica como política a los Estados miembros para que puedan implementar las disposiciones (Lescano, 2019, p. 2).

Así, la Convención de 1997 se genera en el seno de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (CDI) y es producto de la búsqueda por recoger la costumbre internacional sobre el uso de aguas transfronterizas y producir normativa internacional (Tignino, 2017, citado en Lescano, 2019, p. 8).

Esta Convención se caracteriza por incorporar de manera formal los principios generales de derecho que son aplicables a los cursos de aguas internacionales (De Cossío, 2018, p. 249). Se hace mención, por ejemplo, del (i) principio de utilización

equitativa y razonable, a través del cual se promueve que haya un equilibrio entre la utilización del recurso para atender las necesidades específicas de un Estado y la protección del curso de agua para que el resto de Estados ribereños puedan acceder también de los beneficios de la cuenca (Lescano, 2019, p. 9).

De igual manera, se hace referencia al (ii) principio de prevención de daños sensibles o perjuicios apreciables, a partir del cual se reconoce que, para el caso de los recursos hídricos transfronterizos, “un Estado puede perjudicar a otro al ejecutar acciones que afecten los distintos elementos de un río” (De Cossío, 2018, p. 249). En ese sentido, Lescano hace hincapié en lo que implica generar un daño e indica que se trata de “todo impacto que cause detrimento de carácter ambiental o socioeconómico a cualquier otro Estado, así como un daño a la salud pública, a la industria, a la propiedad o agricultura” (2019, p. 10).

En esa misma línea, De Cossío señala que para que una acción pueda ser considerada ilícita, los Estados deben estar en la capacidad de corroborar el daño o perjuicio, es decir, los cambios que han tenido un efecto nocivo para alguna de las partes deben poder ser constatados objetivamente, y tienen que ser producto de la actividad humana, pues se descartan todos aquellos efectos negativos generados por causas naturales (2018, p. 249).

Finalmente, se desarrolla (iii) el principio que impulsa el intercambio de información entre Estados a propósito de las acciones que llevarán a cabo e involucran a la cuenca compartida, con el objetivo de evaluar la posibilidad de que genere un daño o perjuicio y que la parte potencialmente afectada pueda manifestar si está de acuerdo con que se siga adelante con el proyecto (De Cossío, 2018, p. 250).

Ahora, respecto del Convenio de 1992, este surge en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE, por sus siglas en inglés), pues en un primer momento se había estimado que el ámbito de implementación sería Europa únicamente; sin embargo, a partir del 2003 se habilitó la posibilidad de que se adhirieran también otros Estados miembros de las Naciones Unidas ubicados en otras regiones (Lescano, 2018, p. 14).

La particularidad de este Convenio radica, por un lado, en la rigurosidad de los requisitos que exige de los Estados que están interesados en adherirse – “como la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales específicos y la creación de instituciones u órganos conjuntos a fin de cumplir con sus responsabilidades” (UNECE, 1992, citado en Lescano, 2019, p. 15)-; y, por otro lado, en su enfoque holístico de cooperación y el énfasis que hace en las implicancias ecológicas y medioambientales de la gestión de los recursos hídricos compartidos.

Esto último se corrobora tras la revisión de los principios que establece. Con base en el ejercicio de sistematización de los principios del Convenio que realizó Lescano (2018, p. 15), se encuentran el (i) principio de prevenir, controlar y reducir los impactos transfronterizos nocivos para el medioambiente, la salud humana y las condiciones socioeconómicas; el ii) principio de garantizar la gestión razonable y equitativa de las aguas transfronterizas, con un enfoque ecosistémico y guiándose por los principios de precaución y de quien contamina paga; y el (iii) principio de salvaguardar y restaurar los ecosistemas.

Las normas y principios incluidos en los convenios previamente descritos pueden verse aplicadas en la práctica cuando se analiza la estructura de la gobernanza global del agua. Sobre ello, Cañez (2018, p. 90) señala que la gobernanza global del agua moldea las decisiones de los Estados en el ámbito nacional en dos niveles: a nivel económico, a través del Banco Mundial (BM) y a nivel político, desde la ONU. Así pues, indica que la gobernanza global del agua, moldeada por estos actores internacionales, prioriza ciertos objetivos que busca fijar en la agenda de los países, y aquello lo hace a través de incentivos técnicos y financieros.

El BM, por su parte, hace énfasis en las acciones de adaptación al cambio climático y su mitigación, por ello, lleva a cabo “estrategias para que los países reformen sus políticas de agua y que los programas de inversión se dirijan en la relación de agua y cambio climático (...) [dado que] el agua es un asunto relevante porque tiene influencia directa o indirecta con la economía: agricultura, industria, energía, competitividad, entre otras” (Banco Mundial, 2018, citado en Cáñez, 2018, p. 90).

En ese sentido, puede afirmarse que el BM, a través de su inversión en el sector agua según sus prioridades, puede influenciar las legislaciones y políticas nacionales de los países (Cáñez, 2018, p. 91). Para el caso de la ONU, el énfasis está puesto en los objetivos de desarrollo sostenible, dentro de los cuales están contempladas la cooperación internacional y fronteriza, y la mejora de capacidades para la gestión local del agua en las metas del objetivo 6 “Agua limpia y saneamiento” (Cáñez, 2018, p. 92).

1.4 Los tratados como estabilizadores de las relaciones entre Estados ribereños

Hasta este punto se ha hecho una revisión general de cómo el derecho internacional de aguas, a través de sus principios y normas, es un elemento que facilita la cooperación entre Estados que comparten una cuenca dado que el consenso liderado por organismos internacionales a través de la estructura gobernanza global del agua tiene efectos también en las estrategias y políticas nacionales.

Sin embargo, vale la pena resaltar que esta normativa no es vinculante para un gran número de países alrededor del mundo. Por ejemplo, hay un conjunto importante de países que no han ratificado ninguna de las dos convenciones debido a la preocupación que genera en los Estados de que su soberanía sobre el agua que fluye por sus territorios se vea afectada. Por ello, prefieren “la implementación de mecanismos específicos en lugar de adherirse a regímenes generales en materia de aguas transfronterizas” (Lescano, 2019, p. 12).

Como ya se había desarrollado en el apartado introductorio de este capítulo, aquello supone un problema debido a que las probabilidades de que se genere un conflicto aumentan cuando se trata de disputas en aguas que atraviesan fronteras. Así pues, Zawhari (2018, p. 7) identifica que un factor importante que explica el por qué algunos Estados a apuestan por no institucionalizar sus cuencas compartidas – a pesar de que aquello reduce la probabilidad de conflicto- es la escasez de agua, ya que hay data que demuestra que aquellos países que cuentan con mayor suministro de agua dulce tienen mayor tendencia a institucionalizar sus cuencas y a resolver sus disputas de manera pacífica (Hensel et al. 2006, citado en Zawhari, 2018, p.7).

En ese sentido, queda pendiente determinar otros factores complementarios a la normativa internacional que contribuyen también a la prevención de conflictos o que generan condiciones que incrementen la probabilidad de que una disputa se solucione a través de la negociación. Zawhari (2018, p. 7), por ejemplo, presenta algunos variables que hacen más factible que, en caso de disputa, los Estados opten por la negociación para resolverla.

Explica, pues, que aquello sucede cuando las disputas se dan a propósito de cuencas que los Estados ribereños consideran importante. De igual manera, favorece a la solución pacífica de disputas el que los problemas que han generado el conflicto se estén dando en el momento, es decir, cuando es una situación que debe atenderse de manera inmediata y no cuando todavía no sea considerada un problema. Finalmente, indica que es relevante el estado de la relación entre los Estados ribereños previo al conflicto, pues hay mayor tendencia a la conciliación cuando hay un antecedente de relación cooperativa.

Asimismo, autores como Jafroudi manifiestan que los tratados a nivel de cuenca tienen influencia en la estabilización de las relaciones entre Estados con respecto a sus sistemas compartidos de agua dulce, dado que proveen claridad con respecto a los derechos de propiedad sobre el recurso y evitan que los Estados caigan en actos coercitivos que transgredan los derechos de los demás Estados ribereños (2020, p. 718). Esta idea la refuerzan Dinar et al. (2015, citado en Zawhari, 2018, p. 9), quienes señalan que hay una relación directa entre la institucionalización de una cuenca a través de un tratado o acuerdo y la cooperación entre los Estados que la comparten.

No obstante, se encuentra que “solo el 43% de las cuencas transfronterizas del mundo están reguladas por un tratado, protocolo o acuerdo” (Giordano et al. 2014, citado en Zawhari, 2018, p. 5). Más aún, cuando se hace una revisión de las cuencas transfronterizas que sí están reguladas por este tipo de instrumentos, se halla una clara preferencia por sistemas de gobernanza fragmentados. Es decir, los Estados prefieren negociar acuerdos con solo algunas de las partes con las que comparten la cuenca, muy a pesar de que la academia señala que son más efectivos para asegurar el desarrollo

sostenible los tratados que incluyen a todos los Estados ribereños sin excepción (Giordano et al. 2014, citado en Zawhari, 2018, p. 5).

A propósito de ello, vale la pena revisar el esfuerzo que realizó Zawhari (2018, p. 5) por sistematizar los motivos que llevan a los Estados a establecer tratados para regular sus cuencas transfronterizas. Así pues, el autor cita el trabajo de Espey y Towfique (2004), quienes resaltan como variables favorables a la firma de tratados bilaterales: (i) la importancia que tiene la cuenca para los Estados – medida según el porcentaje que representa el área de la cuenca con respecto a la totalidad del territorio del Estado-, (ii) la interdependencia económica de los Estados y (iii) sus similitudes culturales.

De igual manera, Zawhari (2018, p. 5) se refiere al trabajo de Song y Whittington (2004), en el cual se revisan tanto tratados bilaterales como multilaterales y encuentran que los Estados que tienen igual poder político y económico son más reticentes a institucionalizar sus cuencas. Asimismo, cuando Zawhari y Mitchell (2011, citado en Zawhari 2018, p. 5) revisan aquellos tratados bilaterales que regulan cuencas de las que participan más de dos Estados, se encuentra que la tendencia a optar por una gobernanza fragmentada de la cuenca puede atribuírsele a la dependencia que tienen esos Estados del de las aguas obtenidas de esa cuenca, a las asimetrías de poder entre los Estados ribereños y a la necesidad de evitar altos costos de transacción asociados con negociar y cooperar en un contexto multilateral.

Ahora, para determinar por qué los tratados que regulan las cuencas hidrográficas transfronterizas dotan de estabilidad a las relaciones entre Estados, es necesario hacer una revisión de las particularidades de su diseño. Sobre ello, Tir y Stinett (2012, citado en Zawhari 2018, p. 9) hacen mención de los elementos concernientes al diseño de un tratado que aumentan la probabilidad de que aporte a prevenir tensiones y, por tanto, que se escale a un conflicto. Señalan, pues, que la efectividad de un tratado depende de manera importante de que incorpore mecanismos de monitoreo, solución de controversias y que propongan la creación de organismos intergubernamentales cuya principal labor sea la de regular la cuenca.

En contraste, Mitchel y Zawhari (2015, citado en Zawhari 2018, p. 9) indican más bien que los elementos más determinantes de la efectividad de un tratado para solucionar disputas a través de la negociación son los mecanismos de intercambio de información y la incorporación de sanciones para todos aquellos Estados que no cumplan con los compromisos establecidos. Dada la divergencia de opiniones con respecto al tema, como bien sugiere Zawhari (2018, p. 19), aún queda pendiente la labor de definir qué implica el concepto “efectividad” de tratados para el caso específico de los tratados a través de los cuales se gestionan cuencas transfronterizas.

Con relación a ello, el autor se refiere al enfoque mayoritariamente aceptado para interpretar la efectividad: el institucionalista neoliberal, según el cual se entiende la efectividad de tratados en términos de resolución de problemas, es decir, un tratado puede ser considerado eficaz toda vez que lograr resolver el problema o los problemas que motivaron su creación (Underdal 1992, citado en Zawhari 2018, p. 19).

Sin embargo, Zawhari (2018, p. 19) contrasta esta interpretación citando a Young, quien indica que entender la efectividad de acuerdo con esos términos implicaría que una vez que se tiene un tratado que promueve el conocimiento mutuo entre las partes, con políticas adecuadas y que implemente un organismo regulador de cuenca, se estaría asegurando la resolución del problema que llevó a la firma del tratado (1999, citado en Zawhari 2018, p. 19).

Lógicamente, este no es el caso, pues las relaciones entre Estados son complejas y deben ser reguladas de manera sostenida a través del tiempo, pues no hay soluciones eternamente duraderas – recuérdese que los intereses de los Estados no son siempre los mismos, sino que varían de acuerdo al contexto-. En ese sentido, Zawhari (2018, p. 19) sugiere una interpretación alternativa enfocada en el proceso de la gestión de la cuenca transfronteriza, es decir, que un tratado sea considerado eficaz en la medida que permite que los Estados aborden los problemas que surgirán de manera recurrente a lo largo del tiempo producto de continuos conflictos de intereses.

1.5 El aporte de los organismos de cuenca a una gestión eficiente de los recursos hídricos transfronterizos

Para propósitos de la presente investigación, se hará énfasis en uno de los elementos que dotan de mayor efectividad a un tratado en la tarea de promover que las disputas sobre cuencas hidrográficas transfronterizas se solucionen a través de medios pacíficos: la creación de un organismo de cuenca. Se ha priorizado ese elemento debido a que, a la fecha, se ha identificado que la incorporación del enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos aún no es considerado prioridad para los Estados (Dourojeanni et al., 2002, p. 15). En ese sentido, en la región, la implementación de organismos de cuenca es de las iniciativas que se llevan a cabo más comúnmente en la línea de lo que implica un enfoque de GIRH.

Por ese motivo, se asume que la implementación de un organismo de cuenca puede servir como alternativa a las instituciones gubernamentales ya existentes a las que se les ha asignado el rol de gestionar cuencas transfronterizas y no han logrado incorporar a sus prácticas las normas y principios establecidos en el derecho internacional para la gestión de aguas transfronterizas por motivos de índole política. Es decir, que las primeras pueden simplemente desplazar a las segundas.

Con respecto a ello, Schlager y Blomquist (2018, citado en Huitema y Meijerink, 2014, p. 16) señalan que, si bien el reemplazar las instituciones existentes con una organización de cuenca tiene implicancias importantes en la naturaleza de la toma de decisiones, debe tenerse claridad de que aún en ese nuevo escenario no es posible evitar que se tomen decisiones motivadas por temas políticos con respecto a la gobernanza del agua.

Así pues, es relevante preguntarse por qué no es posible desvincular a los organismos de cuenca de intereses de tipo político. De acuerdo con el trabajo elaborado por Huitema y Meijerink (2014, p. 17), aquellos que consideran posible que los organismos de cuenca desplacen a instituciones fragmentadas y guiadas por preocupaciones distintas a la efectiva gestión del agua, suelen asumir que estos

organismos son más efectivos y eficientes en la medida que son más políticamente neutrales.

Sin embargo, en la práctica, la neutralidad no es posible, dado que para definir qué implican la eficacia y eficiencia se necesita determinar previamente con respecto al logro de qué se va a considerar que un organismo de cuenca es eficaz y, del mismo modo, eficiente en lograr qué. En ese sentido, cuando se revisan los objetivos que debe alcanzar un organismo de cuenca tras su implementación, debe prestarse atención al hecho de que estos objetivos se han establecido tras un proceso de toma decisión del que han participado diversos actores, con distintos intereses, y que han priorizado determinados objetivos con respecto a otros (Huitema y Meijerink, 2014, p. 17).

De acuerdo con lo expresado, puede afirmarse que la implementación de un organismo de cuenca no es condición suficiente para una gobernanza exitosa de las cuencas hidrográficas transfronterizas. Sin embargo, previo al análisis de los mecanismos que debe incorporar un organismo de cuenca y determinar cuáles aportan en mayor medida a una gestión efectiva de una cuenca compartida, es necesario definir qué es un organismo de cuenca.

Con base en lo que señala Schmeier (2013, p. 23), un organismo de cuenca puede ser definido como una institución que proporciona un conjunto de principios, normas, reglas y mecanismos de gobernanza que la dan una institucionalidad a las cuencas hidrográficas que atraviesan los territorios de más de un Estado. A su vez, es preciso definir cada uno de esos elementos que constituyen un organismo de cuenca, pues expresan la convergencia de las expectativas de los distintos actores que participan de la gestión de la cuenca o que tienen intereses que dependen de la misma.

Por ejemplo, cuando se hace referencia a los “principios”, se está hablando de las creencias y convicciones que tienen los actores sobre cómo compartir los recursos hídricos y gestionarlos. En tal sentido, pueden ser considerados como principios la creencia de que la gestión de una cuenca implica tomar en consideración la protección del medioambiente o la prevención de actividades nocivas sobre el río, así como el

rechazo a que los recursos hídricos sean manejados según una lógica de explotación para propiciar el desarrollo económico.

Las “normas”, más bien, son las que fijan los estándares de comportamiento, pues definen posteriormente tanto los derechos como las obligaciones de los Estados que participan del organismo de cuenca. Estos estándares de comportamiento se definen más concretamente en “reglas”, a través de las cuales se señalan las acciones que son requeridas y también los que no están permitidas por parte de los Estados miembros.

Finalmente, en el marco de los organismos de cuenca se establecen “mecanismos de gobernanza”, los cuales sirven como herramientas para que los Estados gestionen más eficiente y eficazmente sus cuencas compartidas. Estos pueden ser mecanismos para compartir datos e información relevante para las partes concerniente al recurso hídrico transfronterizo, mecanismos para resolver disputas de manera pacífica o instrumentos para estimular la interacción y retroalimentación sostenida entre las partes interesadas de la cuenca.

Pero, ¿qué elementos deben ser tomados en cuenta para estructurar una organización de cuenca que pueda ser considerada efectiva? A propósito de ello, Schmeier (2013, p. 26) señala que la teoría existente sobre hidropolítica no ha sido suficiente para poder medir la efectividad de un organismo de cuenca y, por tanto, sugiere recurrir a las teorías institucionalistas, las cuales establecen criterios útiles para medir la efectividad de instituciones internacionales.

Como indica la autora, usando la teoría institucionalista como referencia, la efectividad de un organismo de cuenca puede entenderse según la medida en la que este organismo contribuye a generar cambios en el comportamiento de los Estado ribereños, lo cual debería contribuir a su vez a que se solucione el problema de acción colectiva que motivó la creación del organismo en primera instancia.

De manera complementaria, para facilitar el análisis de una dinámica compleja, como lo es la gobernanza de una cuenca transfronteriza, Schmeier (2013, p. 27)

desagrega el concepto “efectividad” en tres dimensiones: (i) nivel de efectividad, (ii) alcance funcional de la efectividad y (iii) rango de efectividad.

En la primera dimensión, por ejemplo, Schmeier hace énfasis en que si bien es un indicador relevante para determinar la efectividad de un organismo de cuenca saber en qué medida se logró un cambio en el comportamiento de los Estados ribereños, este cambio no necesariamente mejora la calidad ambiental de la cuenca o el bienestar de las poblaciones ribereñas perjudicadas por efectos adversos atribuibles a factores exógenos al comportamiento de las partes.

Por ese motivo, la autora propone que el nivel de efectividad se determine según la contribución que hace al organismo de cuenca a la solución de los problemas de acción colectiva relacionados específicamente al curso de agua internacional y a una gobernanza de cuenca con enfoque sostenible.

Más aún, recomienda que se diferencie del logro de metas para las cuales se creó el organismo de su capacidad para resolver problemas. Así pues, para precisar en qué medida se está logrando con las metas, se tiene que recurrir a los objetivos que se establecieron en el acuerdo de cooperación y demás documentos estratégicos donde se detallan los cambios que se espera obtener tras la implementación del organismo de cuenca.

Del mismo modo, para determinar la capacidad que tiene el organismo para resolver problemas, por un lado, es importante evaluar en qué medida solucionan problemas que se habían identificado a nivel teórico y fueron contemplados en la normativa. Es decir, hacer una valoración de las prioridades que debería tener el organismo y detectar si sus acciones, efectivamente, están buscando ser atendidas.

En la segunda dimensión, correspondiente al alcance funcional de la efectividad, Schmeier (2013, p. 28) propone la medición de la efectividad según el alcance que tenga para aportar a (i) la estabilidad política, (ii) la sostenibilidad medioambiental, (iii) el crecimiento económico y (iv) el desarrollo social. En relación con esta desagregación de los aportes que se espera de un organismo de cuenca, la autora menciona que, si bien son interdependientes, tratar estas variables por separado

permite hacer una evaluación más precisa de las contribuciones del organismo de cuenca a la gobernanza del curso de agua internacional.

En atención a la primera variable, se sugiere prestar atención a si el organismo resuelve o, al menos, mitiga los problemas de acción colectiva que surgen entre los Estados en respuesta a la contraposición de intereses que hay con respecto al uso de los recursos que se desprenden de la cuenca. Asimismo, a través de la segunda variable, el objetivo es definir en qué proporción el organismo de cuenca aporta a la reducción o mitigación de efectos ambientales adversos generados por los Estados que comparten la cuenca.

En esa misma línea, la tercera variable, aborda un tema de común interés para los Estados ribereños, quienes esperan que la gobernanza de los recursos hídricos a través de organismos de cuenca hagan más eficiente la explotación de las aguas y sus recursos para propiciar el desarrollo económico. Por último, la cuarta variable, aborda la medida en que un organismo de cuenca puede aportar al bienestar las poblaciones ribereñas que se abastecen de los recursos hidrográficos transfronterizos.

Ahora, cuando la autora se refiere a la tercera dimensión concerniente al rango de efectividad, explica que la implementación de organismos de cuenca usualmente tiene como fin último la consecución de objetivos que van más allá de una gobernanza efectiva y de atender las problemáticas de acción colectiva que giran en torno los recursos hídricos transfronterizos. Si bien estas actividades estarían relacionadas con el curso de agua internacional, el énfasis estaría en las actividades que se desprenden de una gestión compartida competente, como el desarrollo transfronterizo.

Otros elementos adicionales para el análisis de un organismo de cuenca, distintos al de su efectividad, que aportan el entendimiento del porqué algunos funcionan mejor que otros, son los correspondientes al diseño institucional. Esto se refiere a la forma en la que la organización está estructurada. Huitema y Meijerink (2014, p. 9), por ejemplo, se remiten al aspecto formal de la institución y la conciben como un conjunto de reglas, las cuales influyen en las acciones que los actores pueden llevar a cabo.

En ese sentido, desarrollaron una tipología de reglas para llevar a cabo análisis de arreglos institucionales de los organismos de cuenca. Mencionan, en primer lugar, las reglas que asignan competencias (“*authority rules*”) o que indican qué acciones puede llevar a cabo la institución y los alcances de su autoridad.

En segundo lugar, se mencionan las reglas de acumulación (“*aggregation rules*”), que son las que definen el tipo de racionalidad que se seguirá durante el proceso de toma de decisión. Este tipo de reglas prescriben fórmulas que bien pueden dar mayor peso a las decisiones individuales o a las colectivas.

A este respecto, las reglas de acumulación tienen como objetivo disminuir las tensiones que existen entre los intereses individuales, estableciendo mecanismos para una toma de decisiones colectiva cuando los intereses individuales se contraponen entre sí. Por ejemplo, se puede optar por tomar decisiones tras el voto de una mayoría o, más bien, exigir el consenso. El análisis de estas reglas permite determinar la motivación detrás de la toma de decisiones, pues el enfoque bien puede ser el de buscar el bien para el mayor número de Estados o el de maximizar la utilidad para todos de manera equitativa.

En tercer lugar, se encuentran las reglas que determinan los límites geográficos (“*boundary rules*”), las cuales establecen los límites geográficos dentro de los cuales tendrá jurisdicción el organismo de cuenca y, por tanto, delimitan los actores que pueden participar o no, según las condiciones que se establezcan.

En cuarto lugar, se mencionan las reglas que definen los canales de información (“*information rules*”) o, en otras palabras, que puntualizan la información o el tipo de conocimiento que será considerado más relevante. Así pues, hay organismos de cuenca que para la gestión del curso de agua internacional priorizan únicamente el conocimiento científico, así como hay otro tipo de organismos que también toman en consideración el conocimiento que proveen las comunidades locales. Finalmente, las reglas de compensación (“*pay-off rules*”), determinan cómo se van a distribuir los costos y beneficios, según las acciones de las partes.

Asimismo, Huitema y Meijerink (2014, p. 12) diferencian entre los tipos de organismos existentes para la gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas. Así, describen a las organizaciones autónomas, las cuales – como su nombre lo sugiere – pueden actuar de manera independiente y cuentan con mecanismos de control propios. También explican la dinámica de las agencias, las cuales han sido creadas por un Estado para llevar a cabo tareas específicas y tienen la responsabilidad de rendir cuentas sobre su accionar. Del mismo modo, mencionan aquellas organizaciones de cuencas a través de las cuales colaboran socios gubernamentales; y a las asociaciones, que son acuerdos de gobernanza liderados por la sociedad civil, pues fueron implementadas con un enfoque de abajo hacia arriba.

Sin embargo, si limitamos el ámbito de análisis a Latinoamérica, Dourojeanni et al. (2002, p. 23) ha identificado los principales tipos de estructura administrativa para la gestión de cursos de agua internacionales. Las primeras, de carácter interjurisdiccional y transfronterizo, son aquellas de las que participan múltiples jurisdicciones político-administrativas, las cuales tras reconocer que las acciones que llevan a cabo son interdependientes entre sí – pues tienen efectos en las jurisdicciones de otros-, pueden llegar a la conclusión de que es necesaria la creación de un mecanismo de coordinación o de gestión conjunta.

Las segundas, son entidades que tienen autoridad a nivel de cuenca, para lo cual la autoridad nacional o central descentraliza sus funciones y se las otorga una entidad local que, si bien cuenta con autonomía para el ejercicio de estas funciones, debe actuar en conformidad con las políticas y lineamientos de la autoridad central.

Por último, se encuentran las entidades que tienen funciones de coordinación, las cuales tienen como objetivo la prevención de conflictos a través de una acción cohesionada y de trabajo cooperativo entre los múltiples actores que participan de la gestión del recurso. Aquello requiere de la implementación de una instancia que posibilite la concertación.

CAPÍTULO 2: La gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas en el Perú como país cuenca baja y cuenca alta

2.1 El marco normativo del Perú respecto de la gestión de sus recursos hídricos transfronterizos

Según el Sistema de Información Global en Agua y Agricultura de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), un tercio de los recursos hídricos renovables del planeta están ubicados en Sudamérica. Particularmente, el Perú se ubica entre los diez países con mayores reservas de agua dulce en el mundo, superado únicamente por Brasil y Colombia en la región (El Comercio, 2019).

Así pues, como resultado de la presencia de la cordillera de los Andes en nuestro territorio, en el Perú pueden encontrarse un total de 159 cuencas que son agrupadas en tres regiones hidrográficas. En primer lugar, la vertiente del Océano Pacífico, la cual está compuesta por un total de 62 cuencas que representan el 21,8% del total de la superficie territorial del país. En segundo lugar, la región hidrográfica del Amazonas abarca un 74,6% del territorio peruano con una suma de 84 cuencas. Finalmente, la vertiente del Titicaca agrupa 13 cuencas que cubren el 3,6% del territorio nacional (ANA 2015, p. 16).

De esas 150 cuencas hidrográficas, 34 son transfronterizas y, por tanto, se comparten con los países con los que colinda el Perú: Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile. De ese total, 9 de ellas están ubicadas en la región hidrográfica del Pacífico, 17 en la vertiente del Amazonas y 8 en la del Titicaca. Si bien todas juntas tienen una extensión de 798 000 km², el espacio territorial que ocupan en el Perú es de 311 00 km² y constituyen el 24,3% del territorio nacional (ANA 2015, p. 8).

En ese sentido, por la importancia de la ubicación y extensión espacial de estas cuencas, es relevante contar con un marco legal que permita el desarrollo de instrumentos de planificación y de toma de decisiones para una gestión eficiente de los recursos hídricos transfronterizos. Esto con el objetivo de que se pueda mantener un

equilibrio entre el aprovechamiento de estos recursos en beneficio de los nacionales peruanos y su conservación con un enfoque de desarrollo sostenible.

Si bien en la Constitución Política del Perú de 1993 no se hace mención explícita de los temas de aguas transfronterizas, sí se señala en su artículo 44 que “es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas transfronterizas, en concordancia con la política exterior”. Es a partir del año 2009, a través de la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos N.º 29338 que se establecen, por primera vez, criterios específicos para la regulación del uso y gestión de las cuencas hidrográficas en el Perú.

En esta ley se le atribuye la rectoría sobre el tema a la Autoridad Nacional del Agua (ANA), pues dirige el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNGRH), el cual tiene a su vez la función de articular el accionar del Estado con respecto a la gestión de las cuencas y, por tanto, lo integran “todas las instituciones del sector público y usuarios que tienen competencias y funciones relacionadas a la gestión del agua”.

Estas instituciones son, según el artículo 11 de la Ley N.º 29338, a nivel nacional: los Ministerios del Ambiente, de Agricultura, de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Salud, de la Producción, y de Energía y Minas. A nivel regional y local, están contemplados los gobiernos regionales y locales, las organizaciones de usuarios agrarios y no agrarios, las entidades operadoras de los sectores hidráulicos, las comunidades campesinas y nativas y todas aquellas entidades públicas que tengan injerencia en la gestión de los recursos hídricos.

Posteriormente, y de manera complementaria, en el 2002 en el marco del Acuerdo Nacional, se aprobó la política de Estado número 33 referida a los recursos hídricos. Debe recordarse que estas políticas de Estado son el resultado de un intercambio entre actores estatales, la sociedad civil y representantes de partidos políticos con el objetivo de determinar lineamientos que deben orientar la acción del Estado en el largo plazo – independientemente de la agenda del gobierno de turno-.

Específicamente, la política de Estado 33 establece que el agua es patrimonio de la nación y el acceso a ella debe ser considerado un derecho fundamental. Los temas que son resaltados como fundamentales y que son el trasfondo de la búsqueda por procurar que se haga una gestión eficiente del agua son el consumo humano y la seguridad alimentaria. Para lograrlo, sugiere que la gestión de estos recursos debe hacerse de manera integrada, es decir, de manera multisectorial y procurando la sostenibilidad en sus distintos usos (Acuerdo Nacional, 2002).

Asimismo, es preciso mencionar que la Ley de Recursos Hídricos detalla los instrumentos de planificación que sirven de directrices para el funcionamiento del SNGRH. Primero, se hace mención de la Política Nacional de Ambiente (PNA) que, tras ser aprobada en 2015, se le asignó como fin último la conservación del medioambiente y plantea que para poder contribuir a cabalidad con el desarrollo integral del país en los ámbitos social, económico y cultural debe hacerse un uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustentan.

Otro instrumento relevante que es referente para el accionar del SNGRH es la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (PENRH). Esta también fue aprobada en el 2015 y se caracteriza por incorporar los parámetros que exigen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para asegurar que el sector del agua se maneje con enfoque de sostenibilidad ambiental. Igualmente, señala que el proceder de la nación debe articularse a todos aquellos tratados y declaraciones internacionales a los que el Estado peruano se ha adscrito en materia de recursos hídricos.

A propósito de ello, puede aseverarse que el Perú recoge algunos elementos del consenso internacional y del régimen internacional jurídico de los cursos de agua internacionales para el manejo de sus recursos hídricos, pese a no estar adherido a ninguna de las Convenciones que recogen los principios fundamentales del derecho internacional de aguas y la costumbre internacional.

Esto sucede particularmente con respecto a dos temas que son mencionados explícitamente tanto en la Ley N.º 29338 como en la PENRH: por un lado, admite que

la cuenca hidrográfica debe ser el límite geográfico y administrativo para llevar a cabo una buena gobernanza para la gestión de los recursos hídricos (ANA 2015, p. 21); por otro lado, acepta que una gestión eficiente tiene que ser integrada y sustentada en los principios de “uso óptimo del agua; el acceso equitativo a ella; la participación activa de la población; el valor social, económico y ambiental; que el agua es una parte esencial de los ecosistemas; que es resultado y parte del ciclo hidrológico; y que la gestión del agua se debe realizar por cuencas” (Guevara et al. 2018, p. 325).

Por consiguiente, se entiende que el Estado peruano al incorporar un enfoque integrado y de cuencas en su ley nacional está admitiendo que, para el caso específico de aquellas cuencas que son transfronterizas, su gestión no puede estar restringida a un solo gobierno nacional, pues las decisiones exceden a su jurisdicción y se requiere de la participación de todos aquellos actores que tienen intereses e injerencia en la gestión de la cuenca, lo que incluye a los países ribereños que comparten la cuenca.

Ahora, ¿cómo está concebida la participación del MRE? En el capítulo correspondiente a “Cuencas y Entidades Multinacionales”, en el artículo 33 de la Ley de Recursos Hídricos, se indica que la ANA coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores siempre que algún acuerdo multinacional incluya la temática de la gestión integrada del agua en las cuencas transfronterizas.

Adicionalmente, como bien señala Ojeda con base en la Ley de Organización y Funciones del MRE, “el Ministerio de Relaciones Exteriores es la institución encargada de la formulación, ejecución y evaluación de la política exterior del Perú, en concordancia con la política de desarrollo e integración fronteriza” (2017, p. 72). Aquello guarda relación con un elemento que se mencionó en el primer capítulo de la presente investigación, que la búsqueda por atender las problemáticas que giran en torno a los recursos hídricos transfronterizos a través de una gobernanza compartida eficiente tiene como fin último el desarrollo fronterizo.

De igual manera, si se revisa el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021 del MRE, se encuentra que la gestión integrada de recursos hídricos a través de la cooperación fronteriza es una prioridad para la institución, pues es una meta del

ODS 6 de la Agenda 2030 y este es un instrumento que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) – entidad que lidera la estrategia de planeamiento a nivel nacional- toma como referencia para alinear la estrategia sectorial e institucional del país.

Más concretamente, en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) se indican las oficinas que al interior de Cancillería están encargadas de resguardar los intereses del Perú vinculados a las aguas internacionales transfronterizas. A nivel específico es la Subdirección de Aguas Internacionales Transfronterizas (AIT), la cual depende de la Dirección de Asuntos Marítimos, unidad orgánica que depende a su vez de la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos, que es el órgano de línea que responde directamente del Despacho Viceministerial.

2.2 El proceso de institucionalización de las cuencas hídricas transfronterizas del Perú: los casos de Ecuador y Bolivia

En el presente apartado se procederá a caracterizar la estrategia que emplea el MRE en la gestión de recursos hídricos transfronterizos que el Perú comparte con Ecuador y Bolivia. La selección de los casos de estudio responde al objetivo de identificar la similitudes y diferencias en los estilos de negociación que tiene la Cancillería peruana para tratar los casos de las cuencas transfronterizas en las que el Perú es cuenca alta con respecto a las que somos cuenca baja.

Para llevar a cabo este estudio comparado se han seleccionado dos cuencas emblemáticas: por un lado, se revisará el detalle de los intercambios que ha tenido el Perú con el Ecuador con respecto a la cuenca del río Puyango-Tumbes, en la cual el Perú se encuentra ubicado en la parte baja. Por otro lado, se caracterizará la dinámica del Perú con Bolivia a propósito de la gestión compartida de la cuenca del río Maure-Mauri, la cual inicia en territorio peruano y nos ubica en la parte alta.

2.2.1 El Perú como cuenca baja: descripción y avances en la gestión integrada de la cuenca del río Puyango-Tumbes con Ecuador

El Perú comparte con Ecuador un total de nueve cuencas transfronterizas, de las cuales tres pertenecen a la vertiente hidrográfica del Pacífico, entre ellas la cuenca del río Puyango-Tumbes (Guevara et al. 2018, p. 310). Asimismo, esta cuenca recorre los territorios limítrofes de la región Tumbes, para el caso del Perú, y las provincias de Loja y El Oro, ubicadas en Ecuador (ANA 2013, citado en Ojeda, 2017, p. 65).

Como bien describe el Grupo de Trabajo Multisectorial sobre la Contaminación del río Puyango-Tumbes (2017, p. 2), la cuenca inicia en Ecuador, específicamente en los páramos de Chilla y Cerro Negro – en la provincia de Loja- y en la Cordillera de Chilla – en la provincia El Oro-. Más aún, indican que al río se le denomina Puyango en su curso medio y, tras recorrer 100 kilómetros en dirección Este a Oeste, ingresa al Perú en donde el río adquiere el nombre Tumbes y recorre por 80 kilómetros la región hasta desembocar en el Océano Pacífico.

Según señalan Núñez et al. (2006, citado en Ojeda, 2017, p. 65), si bien esta cuenca abarca un total de 5530 km², gran parte de la extensión de este cuerpo de agua se encuentra en Ecuador, a quien le corresponden formalmente 3594,5 km², en comparación al Perú, país en el que la cuenca ocupa 1935,5 km²; es decir, el 35% de la extensión total del río Puyango-Tumbes está ubicado en el Perú. No obstante, se calcula que en el ámbito de la cuenca habitan, en el lado ecuatoriano, cerca de 160000 habitantes mientras que, en territorio peruano, se estima que supera los 130000 habitantes (MAE 2015, INEI 2012, citado en Grupo de Trabajo Multisectorial sobre la Contaminación del río Puyango-Tumbes 2017, p. 2).

Ahora, con respecto a las particularidades del recurso hídrico transfronterizo, se ha identificado que

“el territorio de la cuenca cubre una amplia variedad de pisos ecológicos, geología, climas y ecosistemas, [motivo por el cual cuenta con una] amplia oferta de recursos naturales, en torno a los cuales se desarrollan actividades

económicas con marcadas formas del uso del suelo” (Grupo de Trabajo Multisectorial sobre la Contaminación del río Puyango-Tumbes 2017, p. 34)

Entre los distintos usos que se le da al suelo en el que se encuentran estos ecosistemas ricos en diversidad biológica, se consideran los más relevantes el uso minero, particularmente en los cantones Zaruma y Portovelo – ambos ubicados en la provincia de El Oro-; el uso ganadero, tanto al inicio de la cuenca en el cantón Chilla como en la parte baja de la misma en la ciudad peruana de Tumbes; el uso agrícola, principalmente en el valle de Tumbes en donde resalta el cultivo de arroz y plátano; y se han identificado también los usos forestal, poblacional, de acuicultura y de protección de ecosistemas para el caso de las áreas naturales protegidas (Grupo de Trabajo Multisectorial sobre la Contaminación del río Puyango-Tumbes 2017, p. 34).

Sin embargo, para propósitos de la presente investigación, se hará énfasis en el uso minero, pues como producto de la actividad minera intensiva que se ha llevado a cabo en territorio ecuatoriano por más de un siglo, desde hace un par de décadas atrás tanto las poblaciones ubicadas en los alrededores de la cuenca como los ecosistemas que albergan recursos importantes para su subsistencia están sufriendo las consecuencias del vertimiento de relaves en el río (Grupo de Trabajo Multisectorial sobre la Contaminación del río Puyango-Tumbes 2017, p. 2).

En ese sentido, con base en el rol que cumple el MRE con respecto a la gestión de los recursos hídricos transfronterizos y el objetivo del presente estudio, es preciso que el análisis sea acotado al proceso de negociación que lideró el Perú para diseñar e implementar medidas de prevención y control de actividades que se llevan a cabo en territorio ecuatoriano, pero que tienen efectos nocivos en la vida de ciudadanos peruanos y alteran el equilibrio de los ecosistemas que se encuentran en la parte baja de la cuenca.

A propósito de ello, vale la pena precisar que es posible afirmar que las plantas de beneficio de minerales auríferos ubicadas en el Ecuador contaminan el río Puyango-Tumbes debido a que instituciones públicas ecuatorianas han abordado el tema y han identificado la actividad minera en los cantones de Zaruma, Portovelo y Atahualpa –

en la provincia El Oro- como una de las causales de la contaminación del recurso hídrico y contemplan el desplazamiento de los relaves al territorio peruano (Ministerio del Ambiente del Ecuador 2015, citado en Ojeda 2017, p. 68)

Los relaves causantes de la contaminación de la cuenca del río Puyango-Tumbes, como bien han desarrollado Valderrama et al. (2019) y Barcelos et al. (2020), son

“lodos, efluentes y roca molida, producto de los procesos mecánicos y químicos que se realizan en una planta de procesamiento para extraer el mineral (...), estos relaves contienen contaminantes potencialmente peligrosos, porque son mezclas de roca triturada y fluidos de procesamiento de diferentes equipos” (citado en Acurio y Montero 2020, p. 73).

Pese a ello, debe recordarse que no se han llevado estudios técnicos que permitan determinar si es que la contaminación del río Tumbes tiene como única causal la actividad minera realizada en el Ecuador (Ojeda 2017, p. 68). De hecho, desde el Perú, a través del Grupo de Trabajo Multisectorial sobre la Contaminación del río Puyango-Tumbes, se ha detectado más de una causal de contaminación de la cuenca.

Así, reportes elaborados por la Dirección Regional de Salud de Tumbes (DIRESA) da cuenta que en la región “la calidad sanitaria del agua en diversas localidades (...) que son abastecidas con agua proveniente del río Puyango-Tumbes, los valores de hierro, plomo y arsénico están por encima de los límites máximos permisibles en los grifos de viviendas, reservorios y la misma salida de la planta” (Grupo de Trabajo Multisectorial sobre la Contaminación del río Puyango-Tumbes 2017, p. 19)

Sin embargo, las malas prácticas de vertimiento de relaves mineros al río es solo una de las causas, pues hay otras fuentes contaminantes identificadas, como “vertimientos de aguas residuales domésticas, letrinas sanitarias y botaderos de residuos sólidos dispuestos en las riberas de los cuerpos naturales de agua” (Grupo de Trabajo Multisectorial sobre la Contaminación del río Puyango-Tumbes 2017, p. 2).

En todo caso, el objetivo de la investigación no es el determinar las causas específicas de la contaminación de la cuenca del río Puyango-Tumbes, sino que a partir del reconocimiento que hace el Ecuador de que hay contaminación en el río producto de la actividad minera llevada a cabo en su territorio que, además, tiene impactos negativos en territorio peruano, se analizará qué estrategia adopta el Perú para que en este caso se respeten las obligaciones internacionales consuetudinarias aplicables a la gestión de recursos hídricos transfronterizos.

Por ese motivo, a continuación, y previo al análisis de caso, se hará una revisión de los acuerdos que se han generado en el marco de la relación bilateral de Perú y Ecuador con respecto a la gestión del agua y los recursos hídricos, haciendo especial énfasis en todos aquellos documentos formales en los que se haya concertado una estrategia para combatir los efectos de la minería – principalmente informal- en la cuenca y sus beneficiarios en los ámbitos medioambiental y socioeconómico

En 1971 se firmó el Convenio Peruano Ecuatoriano para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales, el cual no incluye únicamente al río Puyango-Tumbes, sino también al Catamayo-Chira. En aquel entonces, los intercambios realizados a propósito de la gestión conjunta de la cuenca del río Puyango-Tumbes respondían a una lógica de aprovechamiento del recurso hídrico.

En este Convenio se establece que hay una búsqueda por ejecutar proyectos de aprovechamiento hídrico que tengan carácter binacional, con la finalidad de que puedan utilizarse las cuencas según las necesidades de cada una de las partes respetando el derecho internacional, es decir, procurando no causar daño o perjuicio mutuo. Asimismo, puede decirse que contempla un enfoque de desarrollo sostenible dado que se hace mención de la necesidad de implementar simultáneamente programas de conservación de las cuencas.

El tema de la gestión conjunta de recursos hídricos transfronterizos no volvió a cobrar relevancia sino hasta después de la firma de los Acuerdos de Paz de Brasilia en 1998, pues es en el marco de esos acuerdos que se concertan acciones que tienen

como objetivo promover la integración fronteriza y fortalecer las buenas relaciones de vecindad.

Sobre ello, Guevara et al. señalan que todos aquellos acuerdos sobre la gestión del agua y los recursos hídricos derivados de la firma de la paz con Ecuador ya suponían un avance en el trabajo conjunto de las partes, en la medida que buscaban implementar de manera articulada “grandes proyectos de irrigación, pasando por las acciones de recuperación y conservación de la calidad y cantidad del agua” (2018, p. 16).

No obstante, es a partir de la institucionalización de los encuentros presidenciales y las reuniones de gabinete de ministros binacional – mecanismos implementados en el 2007- que se desarrollan “formas creativas de institucionalidad binacional, con un claro acercamiento en años recientes a los objetivos de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos” (Guevara et al. 2018, p. 16), los cuales son principalmente el mejoramiento de la seguridad hídrica, la calidad de vida de la población y el mantenimiento de la sustentabilidad ambiental de las cuencas transfronterizas.

Por consiguiente, los avances que se realizan a partir del 2007 se dan dentro de este mecanismo de diálogo político y de coordinación bilateral. En orden cronológico – basándonos en la fecha de aprobación de los acuerdos y no en la que fueron propuestos en un primer momento- y por su relevancia, se rescatan los siguientes instrumentos: en primer lugar, la Declaración Especial Conjunta sobre un nuevo modelo de minería responsable, la cual fue firmada tras realizarse en Chiclayo el Encuentro Presidencial y V Reunión del Gabinete Binacional de Ministros en el año 2012.

Tras su revisión, puede decirse que el objetivo de la suscripción de esta declaración es, por un lado, manifestar formalmente y por consenso de ambas partes que las actividades de minería ilegal en las zonas contiguas a la cuenca del río Puyango-Tumbes tienen efectos nocivos tanto en la salud de las personas como en el

medioambiente y, por tanto, merece ser reconocido como un problema de seguridad nacional y subregional.

Por otro lado, dado que la minería de oro a pequeña escala e informal supone actividad productiva relevante para Ecuador, en esta declaración se incluye también un apartado en el que se hace énfasis en “compatibilizar el crecimiento armónico de las actividades productivas con el cuidado del medio ambiente” (Declaración Presidencial: “Fortaleciendo la integración para inclusión social y el desarrollo sostenible 2012, p. 2).

Es decir, hay un reconocimiento implícito de que la minería artesanal es una alternativa de desarrollo para las comunidades, pero esta debe darse de manera formal, pues la que se está llevando a cabo de manera ilícita es la que depreda los recursos naturales y contamina el medioambiente (Agencia Andina, 2012). En ese sentido, se plantea como curso de acción el promover un nuevo modelo de minería responsable que adopte un enfoque de desarrollo sostenible que no afecte negativamente a la población ubicada en las zonas próximas a la cuenca.

Asimismo, cabe destacar que en el marco de esta estrategia se han realizado avances importantes en tres categorías, como bien señala Ojeda (2017, p. 78). Se encuentra que se han efectuado capacitaciones para autoridades y funcionarios, a fin de que conozcan a detalle la temática y, para ello, se han realizado visitas de expertos para complementar su formación.

También se han establecido mecanismos que facilitan el intercambio de información sobre todos aquellos impactos sociales y ambientales que hayan sido generados principalmente por las actividades de extracción de minerales auríferos. En estos espacios también se ha procurado el intercambio de experiencias para la lucha contra la minería ilegal.

Finalmente, se han llevado a cabo operaciones conjuntas para combatir y mitigar, por un lado, las afectaciones a los ecosistemas que dependen de las cuencas y la calidad de vida la población que los utiliza como medio de subsistencia y, por otro lado, para erradicar la minería ilegal que aún continúa operando en zona de frontera.

En segundo lugar, es trascendental mencionar que también durante el Encuentro Presidencial y V Reunión del Gabinete Binacional de Ministros realizado en el 2012, se hizo mención del Modelo de Relavera El Tablón, el cual está ubicado en el distrito minero Zaruma-Portovelo y empezó a operar formalmente en el 2014. Si bien se trata de una iniciativa que lidera el Ecuador y que se ha implementado en su territorio, el proyecto es también de interés para el Perú porque surgió para cumplir con el objetivo de mitigar los efectos de la minería artesanal y de pequeña escala, como esfuerzo complementario al de formalizar el sector.

Así pues, la Relavera El Tablón fue construida para “receptar, controlar y manejar los residuos mineros provenientes de más de 85 plantas de beneficio ubicadas en el distrito minero Zaruma Portovelo (...), [con el fin último] de evitar la contaminación de los ríos aledaños” (Burbano y Núñez 2020, p.7). De la configuración de este proyecto ha participado activamente el Perú a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Energía y Minas, Ambiente, la Autoridad Nacional del Agua y el Gobierno Regional de Tumbes (Agencia de Regulación y Control Minero, 2015).

En tercer lugar, es preciso hacer referencia al Plan de Acción Binacional para la recuperación de zonas críticas de las cuencas hidrográficas de los ríos Catamayo-Chira y Puyango-Tumbes. La idea de diseñar este plan binacional se origina en el Encuentro Presidencial y VI Reunión del Gabinete Binacional de Ministros del Ecuador y del Perú en el año 2012, en donde se menciona que debe continuarse con el desarrollo de la institucionalidad de las cuencas hidrográficas del Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira. Sus avances se discutieron en todos los gabinetes realizados posteriormente hasta su aprobación por parte del Ministerio de Ambiente del Perú en el año 2016.

Este plan binacional, que tuvo vigencia hasta el 2020, tuvo como objetivo – como bien lo indica su nombre- la recuperación de las zonas críticas de los ríos Catamayo-Chira y Puyango-Tumbes, siendo este último en el que se hace hincapié, pues es el que se está analizando en la presente investigación. El resultado esperado es el de “aportar al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones y ecosistemas

de su zona de influencia, fortaleciendo así el desarrollo sostenible de dicha cuenca” (Ojeda 2017, p. 76).

Actualmente, este plan se encuentra en proceso de actualización y con base en el compromiso 7 del Plan de Acción del Encuentro Presidencial y XIII Gabinete Binacional Perú-Ecuador, se tiene conocimiento de que se está planteando que el tema sea atendido de manera conjunta con el Plan de Trabajo del “Grupo de Trabajo Binacional Multisectorial para la Recuperación de la Cuenca Puyango-Tumbes”, sobre el que se darán mayores alcances a continuación.

Finalmente, los avances más recientes con respecto a la gestión integrada de recursos hídricos transfronterizos se han realizado en el marco del Acuerdo que establece la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador (CB9C). Este instrumento, que tiene naturaleza de tratado, fue celebrado durante el Encuentro Presidencial y XI Gabinete Binacional que se llevó a cabo en el 2017, con el objetivo de consolidar la cooperación bilateral para el mejor aprovechamiento y manejo de las cuencas compartidas. En el Perú este acuerdo fue aprobado por unanimidad en el Congreso el 16 de octubre de 2020, y en Ecuador el 19 de agosto del presente año.

A través de esta iniciativa conjunta se espera poder concretar los esfuerzos por asegurar la utilización equitativa y razonable de los cursos de agua internacionales que comparten ambos Estados. Para ello, se propuso también la conformación de un Grupo de Trabajo Binacional Multisectorial que catalice la concertación de acciones que permitan recuperar la cuenca del río Puyango-Tumbes.

De igual manera, se acordó la elaboración del Protocolo Binacional de Monitoreo de Calidad de Agua que sirva como herramienta de gestión estandarizada para todas las cuencas que permita la identificación de fuentes contaminantes y, a partir de ello, plantear estrategias de solución (Declaración Presidencial de Tumbes, 2019).

2.2.2 El Perú como cuenca alta: descripción y avances en la gestión integrada de la cuenca del río Maure-Mauri con Bolivia

La cuenca del río Maure-Mauri atraviesa los territorios del Perú, Bolivia y Chile. Específicamente en el Perú, está ubicado en las regiones de Tacna y Puno; para el caso de Bolivia, se le encuentra en el departamento de La Paz; y en territorio chileno, está ubicado en la provincia de Parinacota.

Así pues, este curso de agua internacional cubre un total de 9 810.57 km² de las superficies de los países mencionados, correspondiéndole al Perú el 20%, a Bolivia el 70% y a Chile el 10% del recurso hídrico. Sobre el orden su recorrido, la Autoridad Nacional del Agua señala que

“el río Maure-Mauri nace en el sector de Vilacota en Perú e ingresa a Bolivia por el sector de Frontera, y aguas debajo de la estación hidrométrica de Abaroa Mauri en territorio de Bolivia recibe las aguas del tributario del río Caquena que nace en territorio de Chile” (2015, p.9)

Ahora, de acuerdo a lo desarrollado en un informe técnico de la Autoridad Nacional del Agua (2015, p. 9), las problemáticas vinculadas a este recurso hídrico transfronterizo giran en torno a dos temas: por un lado, el aporte que supone para la ciudad y el valle de Tacna, caracterizada por ser una zona desértica que presenta un déficit hídrico que limita el abastecimiento de su población; por otro lado, producto de la actividad volcánica que se da en la parte alta de la cuenca, se ha identificado que el agua tiene componentes contaminantes de boro y arsénico.

No obstante, para propósitos de la presente investigación se hará énfasis en el primero de los problemas, debido a que el abastecimiento de Tacna – motivado por su progresivo crecimiento económico y poblacional- implica el trasvase de agua de la cuenca del río Maure al Caplina, a propósito de lo cual Bolivia alegó en su momento que se trataba de un uso unilateral de aguas internacionales.

Es decir, implícitamente se habría acusado al Perú de violar los principios generales del derecho internacional del agua. En primer lugar, se habrían puesto en marcha proyectos sin llevar a cabo una consulta previa e intercambio de información

con respecto a la naturaleza de la operación. Sobre ello, cabe precisar que en el Perú la consulta no es un principio universal, como sí lo es la notificación. En segundo lugar, aquellos proyectos estarían generando perjuicios apreciables en territorio boliviano, y no por causas naturales, sino que habrían sido daños producidos por la actividad humana. Finalmente, porque el Perú no estaría procurando un uso equitativo y razonable del recurso, pues con el desvío habría priorizado sus necesidades en desmedro de las necesidades de la otra parte.

En respuesta a ello, el Perú a través de su Cancillería ha sostenido que su manejo de los recursos hídricos transfronterizos se apeg a los principios de derecho internacional y el aprovechamiento de las aguas responde estrictamente a los entendimientos bilaterales formales que ha firmado con Bolivia. Ello, además, está señalado en la PENRH del Perú (2015, p. 8): “El derecho internacional establece el marco general para la instauración de normas regulatorias y mecanismos sustantivos, para la vigencia de procedimientos institucionales que facilitan – entre otros- el uso económico de recursos hídricos transfronterizos de manera transparente, predecible y sostenible”.

Vale la pena precisar que estos argumentos, como bien señala Castellanos (2016, p. 15), no son recientes, sino que se han utilizado desde hace décadas atrás debido a que, como ya se había mencionado, “la región comprendida entre el sur peruano y el norte chileno comprenden una inmensa zona desértica cuya forma de subsistencia y provisión del líquido elemental”. En ese sentido, es lógico que se haya planificado la construcción de obras de ingeniería que tienen como objetivo el trasvase de los recursos hídricos para fines como el abastecimiento y riego de esas zonas o para generar energía eléctrica.

Por esta razón, es preciso hacer una breve revisión histórica de la utilización que el Perú ha hecho del río transfronterizo Maure-Mauri, a fin de poder identificar aquellos eventos que motivaron la firma de acuerdos o tratados sobre el tema y la creación de mecanismos institucionales para poder dar solución al surgimiento de controversias.

Castellanos (2016, p. 17) señala que los planes de aprovechamiento del río a través de su desviación se contrataron tras la firma del Tratado de Ancón en el año 1883, a partir del cual el Perú cede a Chile la administración de las provincias de Tacna y Arica por un periodo de 10 años. Desde esa época, ya se encuentran registros de la búsqueda por implementar planes de trasvase hidráulicos que implicaban el desvío del río Mauri con el objetivo de implantar infraestructura hidráulica que permita el abastecimiento y riego de Tacna.

Sin embargo, no fue sino hasta el año 1919 que Chile llevó a cabo acciones que, por primera vez, motivaron una acción por parte del Gobierno boliviano. Sucedió que Chile le concedió a la Compañía Industrial Azucarera de Tacna la potestad de desviar 3.000 litros por segundo del río Mauri y de sus afluentes con el objetivo de irrigar hectáreas destinadas al cultivo de caña de azúcar con fines industriales.

En respuesta a ello, la Cancillería de Bolivia emitió una nota diplomática dirigida al Encargado de Negocios de Bolivia en Chile, en la cual el Ministro de Relaciones Exteriores Alberto Gutiérrez manifestaba que “los trabajos realizados por la Compañía Azucarera de Tacna autorizados por el Gobierno chileno constituyen una amenaza para el curso natural del río (...) además de producir un daño evidente para los intereses de Bolivia” (Castellanos 2016, p. 18). Es más, se hizo mención de que no es posible “desviarse ni reducirse el caudal de esas aguas en provecho de uno de los países soberanos y en perjuicio de otro” (Castellanos 2016, p. 18).

Posteriormente, en 1929, con la firma del Tratado de Lima entre el Perú y Chile, Tacna vuelve a formar parte de territorio peruano y Chile cede de manera definitiva los derechos de los canales Uchusuma y Mauri. Treinta años después, los proyectos de captación de recursos hídricos se reanudaron en el río Uchusuma, a propósito del cual también existe data histórica que retrocede hasta 1739 y corrobora que ha sido utilizado con fines de irrigación hacia la región de Tacna (Castellanos 2016, p. 23).

Específicamente, el río Maure fue una vez más objeto de disputa en 1961, pero esta vez entre Bolivia y el Perú, pues el Gobierno peruano había presentado un proyecto de ley para que el Ejecutivo pudiera contratar un plan de obras hidroeléctricas

y de irrigación a empresas japonesas. Dicho proyecto de ley fue comunicado al Gobierno boliviano a través de un memorándum elaborado por la Embajada del Perú en La Paz. En ese documento se especificó que los detalles del proyecto le serían proporcionados al Gobierno boliviano en una fase más avanzada, según lo estipulado en el artículo sexto de la Declaración de Montevideo de 1933 (Castellanos 2016, p. 24).

Frente a ello, la Cancillería boliviana adoptó la misma posición que manifestó en 1921 con respecto al proyecto de trasvase de Chile. Si bien se concretó la promulgación del proyecto de ley en 1962 y se esperaba la ejecución total de los proyectos hidroeléctricos en 1970, finalmente no procedió a cabalidad dado que – según lo señalado en la Memoria de “Actualización del Proyecto Maure” de la Dirección General de Irrigaciones del Perú- “el río Mauri es un río internacional de curso sucesivo compartido con Bolivia y que las conversaciones para llegar a un acuerdo del aprovechamiento de sus aguas no dieron resultados positivos” (Castellanos 2016, p. 25).

No obstante, durante el periodo 1975-1995 se tienen registros de que el Perú procedió con la implementación de otros proyectos que requería la captación tanto del río Maure como de sus afluentes. A este respecto, Bolivia mantuvo su posición y el Perú tuvo que abordar el tema por la vía diplomática para el tratamiento del tema. Así pues, se han identificado tres declaraciones conjuntas del más alto nivel en las que se aborda la temática.

En primer lugar, la Declaración Conjunta Presidencial de 1966, la cual se hizo necesaria tras la reacción adversa de Bolivia a los proyectos que el Perú quería llevar a cabo con las aguas del río Mauri en 1961. La autora Castellanos (2016, p. 27) hace énfasis en el artículo quinto de esta declaración, en la cual ambas partes reafirman su compromiso con la Declaración de Montevideo de 1933, en la cual se explica que

“los Estados tienen el derecho exclusivo de aprovechar (...) la margen que se encuentra bajo su jurisdicción, de las aguas de los ríos internacionales. Ese derecho, sin embargo, está condicionado en su ejercicio por la necesidad de no

perjudicar el igual derecho que corresponde al Estado vecino en la margen de su jurisdicción”

En segundo lugar, es también relevante la Declaración Conjunta Presidencial de 1994, la cual se firmó en el marco de la visita del Presidente de Bolivia Gonzalo Sánchez de Lozada – mientras Alberto Fujimori era el Presidente del Perú- y tenía como objetivo revisar temas pendientes que eran de interés para ambos países y requería de acciones de cooperación e integración. En esta Declaración se hace mención explícita de la necesidad del aprovechamiento del río Maure en beneficio de ambos países, y que su gestión se haría dentro del marco del Plan Director Global Binacional (Castellanos 2016 p. 28).

Finalmente, debe rescatarse lo acordado en la Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de Perú y de Bolivia en el año 1997, tras la cual se acordó la realización de un estudio técnico de utilización de las aguas de la parte alta de la cuenca del río Maure, el cual lideraría la Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT) – creada en 1992 para liderar la gestión conjunta del Sistema del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (TDPS), del cual forma parte del río Maure- (Castellanos 2016 p. 28).

Sin embargo, a partir del 2003 la revisión de los temas del río Maure-Mauri se lleva a cabo a través de una Comisión Técnica Binacional (CTB) conformada por técnicos de ambos países – un científico y dos ingenieros en representación de cada parte- (CTB 2003, p.3), pues los reclamos por parte de Bolivia persistían y se identificó que la problemática estaba escalando. En su etapa inicial, la misión de la CTB consistía en tomar los estudios efectuados por la ALT a propósito de las nacientes del río Mauri en el Perú y evaluar la utilización del caudal en esta parte inicial de la cuenca para poder determinar sus posibles repercusiones sobre el caudal que ingresa a Bolivia.

Se identifica como una segunda etapa del funcionamiento de la Comisión las actividades que se realizan a partir del 2009, pues en el acta correspondiente a este año durante el cual tuvo lugar la Quinta Reunión de la CTB se acuerda la creación de una Subcomisión Técnica Conjunta para la elaboración de un modelo matemático

binacional de gestión de los recursos hídricos de la cuenca que sirviese de apoyo a la toma de decisiones (CTB 2009, p. 2).

En la reunión del año siguiente, también realizada en el Perú, si bien se siguió con la actualización de los avances referidos al modelo matemático, resaltan dos intercambios: primero, la búsqueda por llevar a cabo un taller informativo dirigido a la opinión pública de ambos países sobre las obras emprendidas por el Proyecto Especial Tacna (PET) – órgano desconcentrado del Gobierno Regional de Tacna especializado en la ejecución de proyectos hidráulicos-. Asimismo, se tenía intenciones de compartir en ese espacio la normativa de derecho internacional según la cual deben gestionarse los cursos de agua internacional (CTB 2010, p. 2).

Segundo, en el acta de esta Sexta Reunión de la CTB se toma nota de que Bolivia le manifiesta a los representantes del Perú su preocupación por un anteproyecto en el que se planificaba el trasvase de aguas del río Desaguadero a Tacna, respecto de lo cual la sección peruana de la Comisión informó que la propuesta había sido anulada por la autoridad competente del Perú. En ese sentido, puede afirmarse que los intercambios realizados en el ámbito de la Comisión propiciaban la generación de confianza entre las partes y buscaban proveer claridad sobre los derechos de propiedad sobre el recurso (CTB 2010, p. 3).

Es preciso destacar que en ese mismo año se llevó a cabo un encuentro entre los Presidentes del Perú y Bolivia, Alan García y Evo Morales respectivamente, tras el cual se suscribió la Declaración de Ilo. En ella, se incluye un apartado que hace referencia al aprovechamiento del río Mauri-Maure y se establece el compromiso de no efectuar acciones ni proyectos unilaterales que involucren la utilización de este curso de agua internacional:

“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 internacionales” (Declaración de Ilo, 2010).

De igual manera, la dinámica de la Comisión Técnica se veía replicada en las reuniones de la Subcomisión Técnica. Por ejemplo, en el Acta de la IV Reunión hay registro de que Bolivia comunicó su preocupación sobre la ejecución del proyecto Vilavilani II Fase I, a lo cual el Perú respondió dándoles las facilidades para que tres representantes de Bolivia integren una comisión binacional de inspección para que puedan constatar la inexistencia de nuevas captaciones de agua del río Maure en la parte alta – es decir, en territorio peruano- (STB 2013, p. 3). Es más, en la VIII Reunión de la Comisión Técnica Binacional realizada en el 2015, la delegación peruana mencionó que se había hecho la visita de manera satisfactoria y se había confirmado que no había construcción de nuevas obras en curso.

En el 2015 se inician con Bolivia los gabinetes binacionales que, como ya se mencionó en el apartado de Ecuador, constituyen una instancia de política bilateral de más alto nivel, de las cuales participan los presidentes, sus ministros y los funcionarios de todos los sectores. Así pues, todos los acuerdos establecidos y avances realizados a propósito de la cuenca del río Maure-Mauri empiezan a ser discutidos en el ámbito de este mecanismo.

En este Encuentro Presidencial y Primera Reunión del Gabinete Binacional de Ministros Perú Bolivia, si bien no se hace mención del río Maure-Mauri, sí se incluye un apartado sobre el que se habla del Sistema TDPS – el cual compone también el caso de estudio de esta investigación- y se destaca que ambas partes se comprometen a aprovecharlo “en función acuerdos y decisiones bilaterales que contemplan su uso equitativo; excluyendo todo aprovechamiento y desviación unilateral” (Declaración de Isla Esteves, 2015).

Al siguiente año, en la Declaración de Sucre (2016) se identifica que se eliminó la frase “excluyendo todo aprovechamiento y desviación unilateral”, pero se hizo mención explícita de la cuenca del río Maure-Mauri. Este cambio es necesario resaltarlo, pues se puede observar una evolución en los conceptos y fraseos relativos a la gestión conjunta de esta cuenca.

Se observa que las partes retoman el lenguaje que tradicionalmente utilizan al abordar este tema, en el cual se contempla un aprovechamiento beneficioso de las aguas para ambas partes en el marco de los desarrollos del derecho internacional sobre la materia. La motivación serían los reclamos reiterados por parte de Bolivia hacia el Perú sobre la toma de decisiones unilaterales que estarían afectando los intereses de la otra parte.

Posteriormente, en la Declaración de Lima, realizada en el 2017, no se hace mención del tema, lo cual podría ser un indicador de que había negociaciones en curso o que no se llegó a consenso. En todo caso, coincide con la problemática que se llevó a nivel interno en el Perú con respecto al proyecto hídrico Vilavilani II Fase I, pues tanto la región de Puno como la provincia de Tarata ubicada en Tacna manifestaron su rechazo al proyecto con el argumento de que este tendría efectos nocivos en sus acuíferos y en la cuenca misma (La República, 2017).

Al respecto, cabe señalar que cualquier negociación con Bolivia se dificulta si a nivel interno no hay una posición articulada. De hecho, la intervención de Puno abrió un nuevo espacio de diálogo del que se encargó la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), pero que tuvo efectos en la capacidad de negociación de la Cancillería.

Más adelante, en el marco del Encuentro Presidencial y Cuarta Reunión del Gabinete Ministerial Binacional Perú-Bolivia realizada en el 2018, se suscribe la Declaración de Cobija-Pando en la cual se retoma la mención de la cuenca del río Maure-Mauri, una vez más, incorporando elementos de la Convención del Sistema de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (1997).

Finalmente, como producto del último Gabinete Binacional realizado hasta la fecha, se suscribió la Declaración de Ilo en 2019, a través de la cual se anuncia que tras 10 años finalmente se ha terminado la labor de elaborar el Modelo Hidrológico, el cual constituye una herramienta útil de toma de decisiones, pues provee simulaciones que ayudan al análisis de escenarios futuros. Sin embargo, aún queda pendiente la

aprobación de las partes del informe en el que se detalla su funcionamiento para iniciar acciones a partir de los escenarios trabajados (Declaración de Ilo, 2019).

CAPÍTULO 3: La estrategia de gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas en el Perú desde las competencias

En el apartado previo se hizo la descripción de cada uno de los casos, se desarrolló la situación problemática para cada uno de ellos y se revisaron los avances que ha liderado la Cancillería peruana en el marco de los mecanismos institucionales a través de los cuales se regulan de manera conjunta cada una de las cuencas con las contrapartes.

Ahora, en el presente apartado, se iniciará con el análisis que permitirá identificar las similitudes y diferencias en la estrategia diplomática del Perú con respecto a la gestión integrada de los recursos hídricos transfronterizos para los casos en los que se ubica en la parte alta de la cuenca respecto de los casos en los que ubica en la parte baja.

3.1 Factores no relativos a la institucionalidad de la cuenca que contribuyen a la prevención de conflictos

Como ya se había mencionado en el primer capítulo, el Perú no está adherido a las Convenciones de 1992 y 1997 que, en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), codificaron las normas y principios que hoy en día regulan la gestión de las cuencas hídricas transfronterizas. Así pues, en el Perú y la región se ha optado principalmente por la implementación de mecanismos e instrumentos bilaterales para la atención de problemáticas específicas vinculadas a la gestión de los cursos de agua internacionales.

En ese sentido, vale la pena preguntarse cuáles han sido los factores complementarios a la normativa internacional que, para cada uno de los casos, contribuyen a la prevención de conflictos o generan condiciones que incrementan la probabilidad de que se dé solución a las problemáticas a través de la negociación. Con

base en las variables que provee Zawahri (2018, p. 7) – que fueron señaladas en el marco teórico-, se comparará la experiencia del Perú con respecto a Ecuador y Bolivia.

3.1.1 La situación problemática se da en torno a una cuenca que los Estados ribereños consideran importante

La primera variable, por ejemplo, explica que es más probable que el conflicto sea prevenido y que los intercambios se den en el ámbito de una negociación cuando los Estados ribereños involucrados consideran que la cuenca es importante para la consecución de sus intereses. Para el caso de la cuenca del río Puyango-Tumbes encontramos que hay una convergencia entre los intereses de los Estados peruano y ecuatoriano, lo cual se refleja en el trabajo conjunto que se realiza a propósito de la cuenca. Sin embargo, debe señalarse también que estos intereses han evolucionado a través del tiempo.

Según lo revisado en las Declaraciones Presidenciales, puede afirmarse que inicialmente el interés se abocaba de manera prioritaria al aprovechamiento de la cuenca. Por ello, los proyectos que se trabajan de manera conjunta versaban en temas de irrigación y de implementación de infraestructura hidráulica. Simultáneamente, se encuentra que desde hace una década atrás se había identificado que la minería informal tenía efectos nocivos en la calidad de las aguas de este curso internacional.

Esto puede inferirse por el número de veces que se menciona el tema en las Declaraciones y de los cursos de acción que se plantean para enfrentar la problemática. Sin embargo, el fin último era el de formalizar esta actividad productiva de tal manera que sea compatible con un enfoque de desarrollo sostenible (Declaración de Chiclayo, 2012). Por ese motivo, se identifican también un conjunto de estrategias complementarias por parte del Ecuador – con la participación activa del Perú- para mitigar la contaminación de la cuenca producto de la actividad minera, las cuales no resolvían el problema de fondo.

Por ejemplo, es el caso de la puesta en operación de la relavera “El Tablón”, además de otras acciones conjuntas para la rehabilitación ambiental de las áreas afectadas y el intercambio de experiencias sobre el empleo de tecnologías limpias

durante el proceso de explotación de minerales auríferos (Declaración de Piura, 2013). Esta misma línea se siguió hasta el año 2015, pero en la Declaración de Macas (2016) el tema de la lucha contra la minería informal deja de mencionarse y más bien el énfasis comienza a hacerse en el fortalecimiento de una gestión integrada de los recursos hídricos.

Motivo de ello, se menciona por primera vez la labor que se venía haciendo con respecto a la negociación del Acuerdo que crea la CB9C y a la elaboración del Protocolo Binacional de Monitoreo de Calidad de Agua. Este cambio de enfoque en los intereses se ve aún con más claridad en la Declaración de Trujillo (2017), en la cual se incluye una redacción que alude al compromiso que tienen ambos países con la gestión integrada de los recursos hídricos, con un enfoque de sostenibilidad dado que las poblaciones tienen derecho a tener acceso a agua limpia.

Se infiere que, a esa fecha, la problemática ya había escalado lo suficiente y la sociedad civil estaba empezando a movilizarse. Reflejo de ello es la demanda presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la Federación de Agricultores de Tumbes en el 2018 contra el Gobierno de Ecuador a propósito de la contaminación del río Tumbes. Si bien esta demanda fue admitida en el 2020, desde que fue presentada pareciera que se ha buscado optimizar el tratamiento del tema en el marco de los gabinetes binacionales (RPP, 2020).

Aquello se ve más claramente en las Declaraciones de Quito (2018) y de Tumbes (2019). En la primera, por ejemplo, en el punto número cinco se resalta la importancia de los recursos hídricos y su vinculación con el desarrollo de la zona fronteriza. Además, se señala que los temas de mayor relevancia en este ámbito son el de la contaminación y el aprovechamiento hídrico.

En la segunda Declaración, se utiliza una redacción más enfática sobre la temática y se indica que hay una necesidad por “redoblar esfuerzos para obtener resultados concretos en los temas de gestión integral de los recursos hídricos con la finalidad de contar con agua segura y mitigar la contaminación en beneficio de las poblaciones de ambos países” (Declaración de Tumbes, 2019).

Sobre el particular, puede decirse que la dinámica del Perú y Ecuador respecto de la gestión de la cuenca del río Puyango-Tumbes ha evolucionado según los intereses de las partes. En un primer momento, los intereses de ambos Estados convergen sobre el uso de la cuenca a fin de llevar a cabo proyectos de infraestructura de riego y desarrollo agrícola. Posteriormente, con motivo de la actividad minera ilegal en Ecuador – parte alta de la cuenca-, el interés del Perú – como cuenca baja- se enfocó en la afectación de las poblaciones que en su territorio experimentan los efectos nocivos de los elementos contaminantes que las plantas de beneficio de minerales auríferos echan al curso de agua internacional.

Mientras tanto, como se detallará durante la revisión de la siguiente variable que propone Zawahri (2018, p. 7), el interés de Ecuador es el de poder compatibilizar sus actividades productivas en la zona de frontera – que suponen un ingreso importante para el país- con la conservación de las cuencas. Muy recientemente, durante la Sesión 723 del Pleno Legislativo de Ecuador para la aprobación del Acuerdo que establece la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las nueve cuencas se ha señalado que es un tema prioritario dado que también hay ciudadanos ecuatorianos que se ven afectados por esta problemática, y ya no solo porque se están generando externalidades en territorio peruano.

En todo caso, puede concluirse que siempre ha habido una manifestación de interés en la cuenca del río Puyango-Tumbes tanto por parte del Perú como de Ecuador. Así pues, podría decirse que esta variable explica por qué la situación problemática entre estos dos países busca ser atendida a través de la negociación.

No obstante, el Perú, al ser cuenca baja y encontrarse en una situación de dependencia con respecto a Ecuador, ha desempeñado un papel de liderazgo dirigido a que la negociación se enfoque, por un lado, en la conservación y protección ambiental de la cuenca y, por otro lado, en el mejoramiento de la calidad de las poblaciones que residen en zonas aledañas a la misma.

Ahora, cuando se revisan intercambios entre Perú y Bolivia respecto a la gestión de la cuenca del río Maure-Mauri en los gabinetes binacionales, puede

advertirse una dinámica similar a la que tiene el Perú con Ecuador. Nuestro país tiene interés en la cuenca debido a que la región del sur peruano es una zona desértica que ha requerido de la implementación de proyectos de trasvase para su subsistencia.

Bolivia, más bien, considera que se requiere de una efectiva gestión conjunta de la cuenca porque el Perú, al estar ubicado en la cabecera, tiene un dominio natural sobre el curso de agua internacional y, por tanto, se espera que tenga un mayor dominio sobre la oferta del agua. En ese sentido, Bolivia se encuentra en una situación de dependencia de las aguas que fluyen desde el Perú.

Además, ha alegado durante décadas – como se explicó en el apartado descriptivo del caso- que el Perú desvía unilateralmente las aguas del río Maure-Mauri y aquello ha tenido impactos negativos en la parte baja del curso de agua internacional y también en el río Desaguadero, del cual es afluente. Por consiguiente, puede afirmarse que los intereses de ambas partes son los que han motivado la creación de mecanismos institucionales que les han permitido a los Estados afrontar la situación problemática de manera pacífica y negociada.

Como ya se había mencionado, a través de la Comisión Técnica Binacional del río Maure-Mauri (CTB) se ha logrado generar confianza, pues Bolivia solicita visitas técnicas para corroborar que no se están implementando proyectos que requieran nuevas captaciones de agua del río Maure en territorio peruano, y el Perú accede a ello.

Asimismo, cuando desde Bolivia se propuso la elaboración del Modelo Hidrológico, el Perú mostró voluntad política para llevarlo a cabo. Más aún, es la Autoridad Nacional de Agua (ANA) del Perú la que se ofrece a liderar esta iniciativa, lo cual denota que hay un interés por parte del Estado peruano de determinar finalmente si es que se están desviando recursos que nos corresponden o si, más bien, los argumentos de Bolivia son válidos.

Entonces, debe resaltarse que el gran aporte de estos espacios de diálogo es la generación de confianza. Por ese motivo, se encuentra que se fomenta el diálogo técnico en el marco de la CTB y también el diálogo político, que se da a través de los gabinetes binacionales en los cuales se llega a acuerdos y se establecen compromisos.

Aquello demuestra que la gestión conjunta de la cuenca es un tema eje para la relación bilateral del Perú con Bolivia.

3.1.2 La situación problemática requiere atención inmediata y no cuando todavía no es considerada un problema

En esta segunda variable a la que se refiere Zawahri (2018, p. 7) se desarrolla que la negociación y establecimiento de mecanismos de diálogo será promovida siempre que los problemas que han generado el conflicto se estén dando en el momento. En otras palabras, hay mayor tendencia a buscar una solución pacífica cuando las partes entienden la situación problemática como tal, es decir, cuando se considera que el estado de las cosas debe ser cambiado.

Con base en lo revisado en la parte descriptiva de cada uno de los casos, podría decirse que hay coincidencias en el modo de actuar de los Estados siempre que se ubican en la parte alta de la cuenca. Por ejemplo, para el caso Ecuador, en donde la cuenca del río Puyango-Tumbes desemboca en territorio peruano, el Ecuador se vio enfrentado a un conflicto de prioridades.

Por un lado, prioriza las actividades extractivas, particularmente la minería artesanal y en pequeña escala, debido a que esta supone un ingreso importante para los cantones Zaruma y Portovelo. Según se indica en el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero correspondiente al año 2016, del total de oro que se produjo en el Ecuador en el año 2014, “el 78% provenía de las actividades en pequeña minería y el restante 22% es generado por medio de minería artesanal” (citado en Ministerio del Ambiente del Ecuador 2020, p. 14).

Por otro lado, las consecuencias negativas que ha generado la minería – sobre todo la ilegal- en los ecosistemas y en la calidad de vida de las personas, ha creado a su vez una situación problemática que también ha buscado ser atendida a través de la implementación de estrategias nacionales y el fomento de la cooperación. Por ese motivo, como se desarrolló en el apartado anterior, se ve una transformación de los intereses en la relación bilateral Perú-Ecuador.

Inicialmente, se tenía la percepción de que era posible garantizar la coexistencia entre actividades productivas y la conservación de la cuenca, por ello, la institucionalidad creada apuntaba a negociar acciones que iban en esa línea. Sin embargo, cuando la situación problemática empezó a escalar, el objetivo de los mecanismos institucionales que se crearon a partir de ese momento se centraron en la solución de la contaminación del agua.

Por ello, en el 2012 el foco estuvo puesto en la formalización del sector minero y en la aplicación de medidas complementarias para atenuar los efectos que ya estaban teniendo las actividades extractivas en la calidad del agua. En contraste, a partir del 2016, cuando en el Perú empezaba a discutirse la posibilidad de declarar en emergencia sanitaria el sistema de agua para consumo humano en la región Tumbes (ANA, 2017), se dio un cambio de enfoque, que se ve reflejado en el lenguaje empleado en las Declaraciones Presidenciales, en las estrategias propuestas y en los convenios, protocolos y proyectos propuestos.

Ahora, para el caso de Bolivia, es en el Perú nace el río Maure-Mauri. Es decir, es el Estado boliviano el que tiene que lidiar con la situación de dependencia. Así pues, para el Perú era prioridad el abastecer con agua una zona desértica con alto potencial de productividad, y si bien la protección y preservación del medio ambiente supuso una preocupación común y no hubo dificultades para llegar a un consenso al respecto, la verdadera situación problemática era el uso y aprovechamiento del agua.

Entonces, como el Perú es en este caso el que goza de una posición privilegiada, es Bolivia la que impulsa y promueve la creación de institucionalidad para poder negociar una solución, pues lo que ocurre en aguas arriba tiene efectos en los usos y usuarios ubicados en su territorio. Con base en lo detallado en el apartado descriptivo del caso, se encuentra que sobre esta temática el Perú ha tenido una posición reactiva a las alegaciones por parte de Bolivia.

Esa dinámica de relacionamiento con respecto al tema se ha dado de manera sostenida desde la década de 1960, en la que el Estado boliviano manifestó por primera vez su posición con respecto al desvío de aguas de la cuenca del río Maure-Mauri.

3.1.3 Hay un antecedente de relación cooperativa previo al surgimiento de la situación problemática

De acuerdo a lo que indica Zawahri (2018, p. 7), hay mayor tendencia a optar por la negociación y a buscar la conciliación siempre que la relación entre los Estados ribereños involucrados haya sido cooperativa antes de que se genere la situación problemática. En el Perú, por ejemplo, como parte del Acuerdo Nacional (2002), se incluyó como Política de Estado la “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración”.

En el ámbito de esa política, se señala que una asociación de tipo preferencial con los países vecinos es fundamental para la correcta aplicación de la estrategia de política exterior del Perú. Esto se debe a que solo como un bloque, la región puede asegurar su participación equitativa y recíproca en el proceso de globalización. En ese sentido, esta variable es relevante para el tratamiento que le da el Estado peruano a las negociaciones que mantiene con Ecuador y Bolivia a propósito de los cursos de agua que comparten.

Específicamente con Bolivia, puede decirse que el Perú ha mantenido una relación particularmente favorable desde inicios del siglo XX con respecto a los recursos hídricos que comparten. Novak y Namihas (2013, p. 245) menciona como hito relevante la delimitación del lago Titicaca, lo cual convirtió ese curso de agua internacional en un punto de convergencia y encuentro para ambos países y posibilitó, más adelante, la creación la ALT para la gestión y el aprovechamiento conjunto de la totalidad del Sistema TDPS. Este antecedente, aún con sus limitaciones – como se desarrollará más adelante- facilitó posteriormente el proceso de negociación de la problemática generada a partir de la utilización de las aguas del río Maure-Mauri a través de la Comisión y la Subcomisión Técnica.

Asimismo, con Ecuador, a partir de la firma de la paz en 1998 y la resolución definitiva de las diferencias transfronterizas con el Perú, fueron posibles los acuerdos vinculados con la gestión del agua y los recursos hídricos. Como bien anticipó el embajador García Bedoya, “el problema del carácter demarcatorio con el Ecuador era

una de las hipotecas (...) que impedían avanzar en otras áreas también importantes para la política exterior del Perú (citado en Vidarte 2019, p. 39).

No obstante, con base en entrevistas realizadas a actores clave, se ha identificado que el hecho de que el avance de la gestión conjunta de la cuenca del río Puyango-Tumbes esté enmarcado en los Acuerdos de Paz condiciona el margen de acción de la parte peruana, pues en los espacios diplomáticos se prefiere priorizar la transmisión de las preocupaciones y temas sensibles de modo verbal para evitar escenarios de sensibilidad política que se podrían generar si es que se emplearan recursos distintos como la presentación de notas diplomáticas.

3.2 La institucionalización de la cuenca como garante de la cooperación

En el primer capítulo se mencionó que hay una relación directa entre la institucionalidad de una cuenca a través de un tratado o acuerdo y una mayor disposición por parte de los Estados ribereños a cooperar durante el proceso de negociación de la situación problemática. Asimismo, se revisaron los elementos que tienen mayor influencia en los niveles de efectividad de un tratado para la solución de disputas de manera pacífica.

Entre ellos, se señaló la creación de organismos de cuenca como indicador relevante para determinar cuán efectivo ha resultado el establecimiento del acuerdo. En ese sentido, en el presente apartado se hará un repaso de las particularidades de los mecanismos de los que se sirve el Perú para coordinar la gestión de las cuencas de los ríos Puyango-Tumbes y Maure-Mauri.

Se tomará en consideración, para el caso de Ecuador, la recientemente implementada CB9C, la cual incorpora en el ámbito de su trabajo la gestión de la cuenca del río Puyango-Tumbes. De igual manera, para el caso Bolivia, se realizará el análisis con base en la labor que se ha realizado en la Comisión Técnica Binacional del río Maure-Mauri.

Recuérdese que en el apartado previo se corroboró que la institucionalidad creada en torno a cada una de las cuencas ha asegurado que ambas partes busquen

resolver las situaciones problemáticas a través de la negociación y de manera pacífica y consensuada. Es por ello que ahora corresponde llevar a cabo el ejercicio de determinar en qué medida estos mecanismos institucionales pueden ser considerados efectivos.

La efectividad, como bien señala Zawahri (2018, p. 19), puede ser entendida como la capacidad que tiene el organismo de cuenca para resolver el problema o los problemas que motivaron su creación. No obstante, aquello implicaría asumir que la implementación de un organismo de cuenca – con ciertas características- es condición suficiente para asegurar que se resuelva el problema que motivó su creación.

Dado que ese no es el caso, porque los Estados tienen relaciones complejas – influenciadas por cambios en el contexto que modifican sus intereses-, en esta investigación se buscará determinar la efectividad a través del análisis del proceso de la gestión de la cuenca en el ámbito del organismo de cuenca. Es decir, un organismo de cuenca será considerado eficaz siempre que sea lo suficientemente flexible como para permitir que los Estados aborden de manera conjunta y negociada todos los problemas que puedan surgir a lo largo del tiempo como producto de un conflicto de intereses (Zawahri 2018, p. 19).

Más aún, con base en la desagregación del concepto “efectividad” que realiza Schmeier (2013, p.27), el análisis se llevará a cabo en tres dimensiones: primero, para determinar el nivel de efectividad se indagará si tras el establecimiento del organismo de cuenca, por un lado, se logró cambiar el comportamiento de los Estados ribereños y, por otro lado, precisar el aporte del organismo a la solución de la situación problemática.

Segundo, también se incluirá en el análisis el alcance funcional de la efectividad. Por ese motivo, se buscará desagregar y diferenciar los aportes del organismo de cuenca en los ámbitos de estabilidad política, sostenibilidad medioambiental, crecimiento económico y desarrollo social, según aplique para cada caso. Tercero, se precisará el rango de efectividad del organismo, es decir, qué tanto

aportó no solo a atender las problemáticas que le competen sino también a fortalecer la integración fronteriza.

3.2.1 Comisión Binacional para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas transfronterizas entre la República del Ecuador y la República del Perú

El Acuerdo que crea la Comisión Binacional Perú-Ecuador para la gestión integrada de las nueve cuencas todavía se encuentra en proceso de entrar en vigor tras la aprobación del Parlamento ecuatoriano el pasado 19 de agosto del 2021. Según lo establecido en este Acuerdo, la Comisión se encuentra conformada por un total de diez representantes, de los cuales cinco son designados por el Perú y los otros cinco por Ecuador, todos provenientes de instituciones que participan de la administración y gestión de los recursos hídricos de cada país.

Por consiguiente, la parte peruana cuenta con representantes que provienen de la Autoridad Nacional del Agua – organismo especializado adscrito al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)-, del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y del Ministerio del Ambiente (MINAM), además de dos representantes de regiones ubicadas en la vertiente del Pacífico y del Amazonas.

Por su parte, desde el Estado ecuatoriano envían representantes de la Secretaría del Agua, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y del Ministerio de Ambiente. De igual manera, forman parte de la comisión dos representantes regionales de las cuencas hidrográficas transfronterizas.

De acuerdo con la tipología de Dourojeanni (2002, p. 23) para las estructuras administrativas que gestionan cursos de agua internacionales en la región, puede decirse que la Comisión Binacional es de carácter interjurisdiccional y transfronterizo. Esto debido a que participan de ella múltiples jurisdicciones político-administrativas, dado que se reconoce la interdependencia entre sus acciones. Del mismo modo, las decisiones tomadas en este mecanismo conjunto son vinculantes para ambas partes.

Habida cuenta de que se trata de un mecanismo recientemente implementado, para el análisis de efectividad se tomarán en cuenta los elementos incluidos en el

acuerdo que serán aplicados de ahora en adelante. Es importante recordar que este acuerdo surge tras una escalada de la situación problemática, lo cual se ha visto reflejado en (i) las acciones lideradas por Federación de Agricultores de Tumbes, quienes impusieron una demanda contra el Estado ecuatoriano ante la CIDH; y (ii) en el lenguaje empleado en la última Declaración Presidencial de los gabinetes binacionales, que hace un llamamiento a “redoblar esfuerzos para obtener resultados concretos”.

De hecho, en el informe del Grupo de Trabajo Multisectorial sobre la Contaminación del río Puyango-Tumbes se señala que “se mantienen activas las fuentes de contaminación (...) [y que] hay respuestas en implementación, pero aún no ofrecen los resultados esperados” (2017, p. 38). Aquello hace preciso que se revise en el acuerdo que crea la Comisión Binacional los mecanismos de gobernanza referidos a las sanciones que tendría que afrontar el Estado que no cumpla con los compromisos establecidos.

En el artículo 14 del Acuerdo que establece la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador se aborda el tema de la solución de controversias de manera general, pues se trata de una cláusula genérica que indica que “en caso de controversia entre las Partes respecto a la interpretación o aplicación del presente Acuerdo, ésta será resuelta de manera amistosa y directa mediante consultas por la vía diplomática”.

Se considera que esta cláusula resulta insuficiente debido a que, como se expuso, desde los inicios del proceso de negociación referido a la gestión de la cuenca, el Perú ya venía usando los espacios bilaterales de diálogo diplomático tanto oficiales como oficiosos sin que necesariamente se hayan producido avances sustantivos. Como la gestión de los Acuerdos de Paz, en dichos espacios se tiende a evitar escenarios de sensibilidad política, por lo que se evita mediante el uso de estrategias alternativas que no se inscriban dentro de dinámicas de agenda positiva. Así, en dichos espacios se suelen realizar declaraciones conjuntas cuando se logran consensos, lo que abona al

fortalecimiento de la relación bilateral, pero no siempre se puede abordar las cuestiones sustantivas cuando existen sensibilidades políticas.

Así pues, cuando se revisa el historial de la gestión conjunta de la cuenca del río Puyango-Tumbes, podría decirse que hay voluntad política por ambas partes por igual, dado que se han planificado un número importante de estrategias para darle solución a la situación problemática. Sin embargo, en la práctica, el agua en Tumbes sigue siendo considerada no apta para consumo humano, la población sigue estando expuesta a la contaminación y los planes complementarios para la recuperación ambiental no han tenido los efectos esperados.

En ese sentido, y con base en las dimensiones de efectividad previamente expuestas, se encuentra que sí se ha logrado incorporar al ámbito formal la preocupación que existe sobre la contaminación de la cuenca y sus efectos en la calidad de vida de las poblaciones que habitan en sus alrededores y la consideran una fuente de subsistencia. Entonces, ha habido un cambio de comportamiento, pero a nivel de voluntad política, porque la implementación de las estrategias planteadas hasta la fecha no ha permitido cambiar el estado de las cosas.

Por ello, según las particularidades de la dimensión de alcance funcional de la efectividad, podría afirmarse que la institucionalidad creada en torno a la cuenca del río Puyango-Tumbes ha asegurado estabilidad. No obstante, dicha estabilidad queda limitada a las relaciones político-diplomáticas, pero los esfuerzos desplegados por el Estado peruano, si bien han permitido mantener una relación positiva con Ecuador gracias a la actuación de la Cancillería, no han sido suficientes para encontrar soluciones reales al problema de la contaminación. Ello deja espacio a que otros actores de la sociedad civil actúen por sí mismos, ejemplo de ello son las acciones lideradas por la Federación de Agricultores de Tumbes y la demanda que le han impuesto al Estado ecuatoriano frente a la CIDH.

En ese sentido, cabría pensar que en el Acuerdo que establece la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador

se incorpore una cláusula que establezca mecanismos específicos para compartir información, de monitoreo, y de resolución de controversias que permitan abordar sustantivas y elementos técnicos.

3.2.2 Comisión Técnica Binacional Perú-Bolivia sobre el Río Maure-Mauri

Con respecto a la Comisión Técnica Binacional de la cuenca del río Maure-Mauri, esta fue implementada en el año 2003. Esta iniciativa surgió mucho antes de que se implementaran formalmente los gabinetes binacionales, pero fue producto de un proceso de concertación del más alto nivel. Ese año se reunieron Alejandro Toledo, Presidente de Perú, y Gonzalo Sánchez de Lozada, Presidente de Bolivia, junto con sus Ministros de Estado.

A partir de ese momento, se identificó que la situación problemática generada en torno al río Maure-Mauri requería de mayor institucionalidad para poder ser abordada de la mejor manera sin que haya repercusiones negativas en la agenda bilateral de ambos Estados. De acuerdo con la tipología de Dourojeanni (2002, p. 23), la Comisión Técnica Binacional puede ser considerada una entidad con funciones de coordinación, pues en ella participan múltiples actores para concertar sobre un plan de acción específico: la elaboración y posterior implementación del Modelo Hidrológico.

Por ello, cada parte designó a un científico y dos ingenieros, y en las reuniones que se sostuvieron tras su creación participaron, en representación del Perú, a nivel nacional, funcionarios del MRE y de la ANA y, a nivel regional, funcionarios del Proyecto Especial de Tacna (PET) y de la Autoridad Local del Agua (ALA) de Tacna.

Asimismo, la delegación boliviana estuvo conformada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Medio Ambiente y Agua, así como de la Unidad Operativa Boliviana (UOB) y del Instituto de Hidrología e Hidráulica de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).

Ahora, ¿por qué no se gestionó el tema a través la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT)? A partir de lo detallado en el estatuto del organismo

binacional, se podría inferir que cuenta con las facultades para intervenir en la gestión de la cuenca del río Maure-Mauri, particularmente en la misión de recolectar datos para determinar un curso de acción que permita asegurar el uso racional y equitativo del agua.

Sin embargo, los Estados peruano y boliviano optaron por crear un mecanismo específico sin la participación de la ALT. Por un lado, hay quienes afirman que esto sucedió porque esta institución es percibida como compleja, dado que su metodología para la gestión interinstitucional es todavía bastante limitada (Guevara et al. 2018, p. 328). Más aún, durante las entrevistas, funcionarios de la Cancillería peruana hacen referencia a la carencia de recursos humano y técnico para el tratamiento de la temática.

Por otro lado, a nivel más político, se ha señalado también que se optó por la creación de la Comisión porque la ALT es presidida de manera permanente por un peruano. Según estatuto, el consenso es que la sede esté ubicada en Bolivia, pero que quien la preside es un peruano seleccionado a través de un concurso público que conduce el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Por ello, la Cancillería boliviana manifestó su interés por manejar de manera directa la situación problemática. Primero, por los problemas concretos que se podían generar para ese país a nivel político-social. Segundo, porque la Cancillería boliviana sí contaba con funcionarios especializados en la temática de recursos hídricos. Entonces preferían intervenir de primera mano en el proceso de negociación.

Para este caso, cuando se analizan las dimensiones de efectividad, puede afirmarse que la institucionalidad creada para enfrentar la situación problemática ha permitido crear y fortalecer vínculos de confianza durante las negociaciones. El Perú, al estar ubicado en la parte alta de la cuenca, ha buscado mostrarse voluntarioso a todas aquellas solicitudes realizadas por el Estado boliviano, con el fin último de que no escalen las acusaciones y puedan llevarse a cabo acciones que permitan asegurar un uso racional y equitativo del curso de agua internacional.

De igual manera, ha logrado concretarse el Modelo Hidrológico, como bien se ha señalado en la última Declaración Presidencial de Ilo correspondiente al año 2019. Su diseño e implementación eran el objetivo de la Comisión Técnica Binacional y esa gestión está a punto de llegar a su término, pues solo queda pendiente la aprobación del informe.

Según lo señalado en las entrevistas con funcionarios de la Cancillería peruana, para concretar su aprobación resta realizar ajustes en el lenguaje empleado en el informe, el cual, por los elementos técnicos que lo componen y otros asuntos de forma, presenta dificultades en su lectura. En ese sentido, se [viene trabajando/ha solicitado] elaborar una versión cuya lectura sea amigable y evite divergencias en su interpretación.

3.3 Propuesta para mejorar la gestión de las cuencas hidrográficas en el Perú desde las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores

A partir de lo revisado en el apartado anterior, se corrobora que el establecimiento de un organismo de cuenca no es condición suficiente para la solución de las situaciones problemáticas que se generan a partir de la gestión de aquellas cuencas que tienen la particularidad de ser transfronterizas.

En ese sentido, puede afirmarse que los mecanismos institucionales a través de los cuales se gestionan las cuencas de los ríos Puyango-Tumbes y Maure-Mauri han permitido que en situaciones de crisis ambas partes busquen concertar de manera negociada y pacífica. No obstante, se ha encontrado también que la actuación de la Cancillería ha sido principalmente de tipo reactiva o coyuntural, promoviendo la creación de institucionalidad en las cuencas o haciendo uso de ellas para abordar el posible surgimiento de una situación que pueda alterar la estabilidad política a nivel doméstico o afectar las relaciones bilaterales.

Por ese motivo, en esta sección, con base en el análisis de los casos de estudio de la presente investigación, se describirá la forma en que la Cancillería ha abordado la gestión de los recursos hídricos transfronterizos, así como las limitaciones de la misma. Segundo, se espera definir el rol del MRE como facilitador en la gestión de los

cursos de agua internacionales, pues se ha identificado que en el PENRH no se detalla el componente de política exterior inherente a la gestión de los cursos de agua que no solamente se encuentran en territorio peruano sino también en el de otros Estados.

3.3.1 La gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto a las cuencas hidrográficas transfronterizas: un accionar coyuntural y reactivo

Como ya se había revisado, el Perú se compromete a través de distintos documentos de índole nacional a cumplir con las obligaciones que se derivan tanto del derecho internacional sobre recursos hídricos transfronterizos como a aquellas que emanan de tratados bilaterales de los que es parte. Asimismo, se identificó que la no adhesión a los Convenios de 1992 y 1997 respondería a un intento por no limitar el margen de acción del Estado peruano para adoptar decisiones conforme a sus intereses y aspectos relacionados con su soberanía.

Así pues, con base en la revisión de los casos, podría afirmarse que el interés nacional en el ámbito de la gestión de cursos de agua internacionales es el de contar con la flexibilidad suficiente para poder negociar con los países vecinos de manera diferenciada según sea el caso y evitar que terceras partes se involucren. Es por ello que los mecanismos bilaterales que se han establecido responden a dos criterios principalmente: primero, a las particularidades de cada cuenca; y segundo, al contexto de las relaciones con el país vecino.

Así, por ejemplo, con respecto al primer criterio encontramos que la cuenca del río Maure-Mauri la gestionamos exclusivamente con Bolivia a través de la CTB; no obstante, y como ya se había mencionado, 10% del recurso hídrico se encuentra en territorio chileno. En ese sentido, según los estándares a los que se obliga la Convención de 1997, el Estado chileno – también ubicado en la parte baja de la cuenca – tendría derecho a participar en la negociación, lo cual complejizaría el tratamiento de la solución problemática para el Perú si estuviera adherido a ese instrumento.

De igual manera, el segundo criterio puede verse aplicado en el caso de la cuenca del río Puyango-Tumbes, pues los antecedentes históricos de la relación entre el Perú y el Ecuador serían el trasfondo de las limitaciones en el accionar de la

Cancillería con respecto a los persistentes problemas de contaminación que estarían afectando a nacionales peruanos, pues la gestión conjunta de esta cuenca está enmarcada en los Acuerdos de Paz.

Entonces, ¿qué puede inferirse del hecho de que el Estado peruano aborde caso por caso la gestión de las cuencas hidrográficas transfronterizas? Una primera reflexión es que, si bien en los dos casos revisados en la presente investigación se optó por el establecimiento de organizaciones de cuenca, no existen elementos para considerar que ella haya respondido a una visión integral sobre la gestión de las cuencas hidrográficas transfronterizas, en lugar de ser fundamentalmente una reacción a coyunturas específicas que afectaron o podían afectar las relaciones bilaterales. Así, el abordaje caso por caso no parece haber sido originalmente planificado como una estrategia a seguir.

Cuando se revisa la evolución de la institucionalidad creada en torno a las cuencas de los ríos Puyango-Tumbes y Maure-Mauri, se identifica que el MRE ha actuado de manera coyuntural y solo cuando se ve enfrentado a situaciones de crisis, tanto cuando está ubicado en la parte alta de la cuenca como cuando está ubicado en la parte baja. Muestra de ello es que tanto la CTB como el Grupo de Trabajo del Puyango-Tumbes dejaron de reunirse por largos periodos de tiempo.

En otras palabras, en ambos casos la Cancillería ha actuado cuando un problema sobresale o escala y, a partir de ese momento, tiene carácter de prioridad por un breve periodo, pero posteriormente su relevancia en la agenda bilateral decae gradualmente, incluso si la solución aún está pendiente. Más aún, la atención en el tema no se recupera por encontrarse más cerca de alcanzar solución, sino por el surgimiento de una nueva situación de crisis.

Aquello se observa, por ejemplo, para el caso con Ecuador, en que la Declaración Presidencial del Gabinete Binacional Perú-Ecuador celebrado del 2019, por primera vez incluyó el término “contaminación”, además de detallar que se requería redoblar esfuerzos para obtener resultados concretos, dejando entrever que no se estaban logrando avances a pesar de que se hacían compromisos con respecto al

tema todos los años en el marco de los gabinetes binacionales. Sin embargo, esto solo sucedió cuando ya había escalado la situación problemática, pues la sociedad civil, a través de la Federación de Agricultores de Tumbes presentó una demanda ante la CIDH contra el gobierno ecuatoriano por motivo de los vertimientos de aguas residuales de la minería formal, informal e ilegal en el río Puyango.

De igual manera, en el caso de Bolivia – como ya se había revisado con anterioridad- la situación problemática que se había generado en torno al río Maure-Mauri databa desde 1929, cuando Chile cede definitivamente los derechos de los canales Uchusuma y Maure. No obstante, se le daba atención de manera intermitente, generando espacios de diálogo e implementando mecanismos institucionales como la CTB para reducir las tensiones únicamente cuando Bolivia ejercía presión tanto por la vía diplomática como a través de los medios de comunicación con respecto al uso y aprovechamiento del agua de la cuenca.

Ahora, ¿cuáles son las limitaciones del accionar coyuntural o reactivo de la Cancillería en este tema? Primero, que la escasez del agua es hoy en día considerada un problema de relevancia internacional. Así lo indica el que haya sido mapeada como una problemática en el marco de la ONU y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Es decir, existe consenso en que las distintas presiones sobre las reservas de agua dulce (contaminación, cambio climático, crecimiento exponencial de la población, etc.) hacen que resulte “esencial encontrar formas de abordar los compromisos y conflictos para asignar y usar el agua de forma eficiente, sostenible y equitativa”, y se plantea que aquello se hace a través de la incorporación del enfoque de GIRH (ONU 2018, p. 1).

De esta manera, la gobernanza global del agua, a través de la ONU, al priorizar esta temática en el ámbito internacional, fija también la agenda a nivel nacional. Es más, el Perú específicamente tiene un compromiso aun mayor, pues formó parte del grupo de países que lideró el esfuerzo diplomático que promovió que se trabajara en una agenda de desarrollo para después de 2015 o de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Meza-Cuadra, 2017, p. 124).

Entonces, puede decirse que hay una presión externa para que haya un desplazamiento a una nueva agenda política que ya no tenga su base en valores relacionados únicamente con el desarrollo económico, sino que necesariamente y prioritariamente se debe incluir la mejora de la calidad de vida de las personas, lo cual pasa por la protección y el uso sostenible del medio ambiente y los recursos naturales. Es por ese motivo que en el Perú la importancia del tema ha venido escalando también en las agendas bilaterales.

Sumado a esto, también hay presiones a nivel interno por la sofisticación de la opinión pública. Como bien señalan Tamayo y Carrillo (2005, p. 660), ahora las sociedades, gracias a la reducción de los costos de la obtención de la información política, tienen mayores recursos para analizar la evolución de los acontecimientos políticos, y la sociedad peruana no ha sido la excepción. Actualmente, esta temática es considerada prioritaria para un gran porcentaje de la población. Por consiguiente, si es que antes el tema se abordaba cuando cobraba relevancia por algún motivo concreto – usualmente una situación de crisis-, ahora es un tema que el Estado se ve obligado a considerar permanentemente.

Esto se evidencia, por ejemplo, en los ejes incorporados en los planes de acción que se generan a partir de los compromisos detallados en las declaraciones presidenciales de los gabinetes binacionales. Por ejemplo, para el caso de Bolivia, se identifica el eje de “medio ambiente y recursos hídricos transfronterizos” y, de igual manera, con el Ecuador se tiene el eje de “asuntos ambientales, energéticos y mineros”.

Asimismo, se refleja en el involucramiento de la sociedad civil en estas temáticas. Tal es el caso de los habitantes puneños, quienes se manifestaron con respecto a la desviación de las aguas del río Maure y, en su momento, limitaron la capacidad de negociación de Cancillería con Bolivia pues no había todavía una posición articulada a nivel interno. De igual manera sucedió con la ya mencionada denuncia ante la CIDH de la Federación de Agricultores de Tumbes al Estado ecuatoriano, cuyos intereses se estaban viendo afectados por la contaminación del río Puyango-Tumbes e identificaron que la acción política diplomática del Gobierno nacional no era suficiente para solucionar el problema.

3.3.2 El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores como facilitador en la gestión de los recursos hídricos transfronterizos del Perú

Como se desarrolló al inicio de la presente investigación, el ANA es el ente rector del SNGRH, y el MRE es concretamente el facilitador para los casos en los que las cuencas no solamente se encuentran en territorio peruano sino también en el de otros Estados. Ahora, al interior de Cancillería el órgano de línea competente en la materia es la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos (DSL), a través de la Dirección de Asuntos Marítimos (AMA) y, específicamente, de la Subdirección de Aguas Internacionales Transfronterizas (AIT).

No obstante, muestra de que la gestión de los recursos hídricos transfronterizos ha cobrado relevancia en el ámbito de la política exterior peruana, es la participación de la Dirección de América del Sur (SUD) en la configuración de la actuación de Cancillería para abordar la gestión de los cursos de agua internacionales. Así pues, esta Dirección es la que se encarga de defender los intereses del Perú en el ámbito político-diplomático de las relaciones bilaterales con los países de la región (ROF 2010, p. 25).

De esta manera, el que esta Dirección participe del proceso de toma de decisiones para definir los parámetros de la intervención de Cancillería indica que la gestión de los recursos hídricos transfronterizos es considerada una temática lo suficientemente sensible como para influir en el temperamento de nuestras relaciones bilaterales.

Sin embargo, la cada vez más creciente importancia de la escasez del agua y su reconocimiento como bien público a nivel internacional exige la aplicación de ciertos principios que la Cancillería debería de priorizar al momento de gestionar los cursos de agua internacionales, dado que, como ya se había mencionado, sus criterios de intervención están más ligados a la coyuntura del caso específico.

En ese sentido, se debe pasar de la aplicación empírica del abordaje “caso por caso” al desarrollo de una estrategia. Para ello, el MRE, primero, debe definir si es que este curso de acción para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos (el abordaje “caso por caso”) es conveniente y sostenible en el tiempo. Segundo,

establecer qué elementos debe considerar, tomando en cuenta de que se trata de un país que se ubica tanto cuenca arriba como cuenca abajo según sea el caso. Tercero, definir los principios para la gestión de aguas internacionales transfronterizas cuya aplicación el Perú debe prestar especial importancia en cada cuenca, así como la forma en que se implementan tales principios.

Se estima que llevar a cabo esta labor será necesario, pues el Perú participa de múltiples foros multilaterales a través de sus representaciones permanentes en el exterior en los cuales se discuten los avances en materia de gestión de recursos hídricos transfronterizos y se gestan documentos a través de los cuales se generan lineamientos o codifican principios, los cuales podrían gradualmente cristalizarse en normas de derechos internacional oponibles a los participantes en los mismos. Algunos de estos espacios en el ámbito multilateral en los que el Perú interviene son, en el marco de la ONU, las representaciones en Nueva York, París (UNESCO), Roma (FAO) y Ginebra – además de otros organismos internacionales que también sede en esta última locación-, y en la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington, D.C.

Entonces, toda vez que el Perú participa en dichos foros, se hace necesario que asuma un enfoque más activo y vocal para procurar que los documentos y eventuales desarrollos del derecho internacional que se generen en los mismos estén alineados con la política nacional del Perú sobre el tema o para, en caso contrario, expresar las reservas de nuestro país con los mismos para evitar que se generen obligaciones que no sean consistentes con nuestra posición nacional.

Complementariamente, se ha identificado que en el PENRH no se detalla el componente de política exterior inherente a la gestión de los recursos hídricos transfronterizos. Recuérdese que, como se detalló en el apartado normativo de la presente investigación, el PENRH es la normativa emitida por el ANA en la que se definen los objetivos prioritarios y la estrategia para articular las acciones de todas las instituciones que participan de la gestión de los recursos hídricos en el Perú y forman parte del SNGRH. De hecho, el MRE no integra el SNGRH y, por lo ya expuesto, se recomienda que se sugiera su incorporación.

Por consiguiente, vale la pena preguntarse cuáles son los elementos que de manera transversal le competen al sector Relaciones Exteriores y están ahí señalados. Se encontró que en el PENRH únicamente se hace mención a las cuencas hidrográficas en dos oportunidades: primero, cuando se describen las condiciones hidrográficas del Perú, y se detalla que del total de las 159 cuencas que existen, 34 de ellas son transfronterizas, pues las compartimos con los cinco países fronterizos.

Segundo, en el eje de política 3, referido a la gestión de la oportunidad en donde se plantea la necesidad de atender oportunamente la demanda de los recursos hídricos para asegurar el acceso universal al agua potable, se incluye una estrategia de intervención (3.2) en donde se detalla que el enfoque de GIRH también debe ser aplicado a aquellas cuencas que tienen la particularidad de ser transfronterizas.

Entonces, desde una perspectiva multisectorial, ¿cómo podría complementarse la PENRH de tal manera que aporte a definir mejor el rol de Cancillería como facilitador en la gestión de todas aquellas cuencas que son transfronterizas? Antes de explorar los posibles elementos que podrían añadirse, debe señalarse que una Política Nacional se aprueba a través de un dispositivo legal, que es un Decreto Supremo. Aquello debe tomarse en cuenta porque, debido al rango y la publicidad de la norma, todo aquello que se incluya en la misma podría ser interpretado o invocado como actos propios del Estado peruano que potencialmente podrían generar obligaciones con los países vecinos.

Es decir, si por voluntad propia el Estado peruano incluye elementos que están también indicados en las convenciones a las que no estamos adheridos precisamente porque no convenimos con algunos de sus criterios, más adelante los países con los que gestionamos conjuntamente cursos de agua internacionales podrían referirse a dicha norma interna y usarla como base para invocar una obligación internacional vinculante únicamente para el Perú.

Con base en esta idea, por ejemplo, cuando en la PENRH se señala la necesidad de emplear un enfoque de GIRH – indicado en los objetivos específicos de la política y en sus estrategias de intervención- podría indicarse también la interrelación que

existe entre este enfoque y el fomento de la cooperación interestatal para el caso de todas aquellas cuencas que son transfronterizas. Si bien la creación de organismos de cuenca no es la única condición para asegurar una gobernanza exitosa de estos recursos compartidos, muchas de sus particularidades tienen la potencialidad de afianzar la capacidad de gestión – pues puede incluir mecanismos de monitoreo, de intercambio de información, para la solución de controversias, etc.-.

En ese sentido, si se tiene conocimiento de que únicamente alrededor de 10 cuencas a nivel nacional – de un total de 34 que son transfronterizas- son las que tienen una agenda permanente, y aquello supone una limitación para gestionar de manera más eficiente estos recursos, sí se requiere resaltar como importante el fortalecimiento de la voluntad política de los Estados. Esto con el objetivo de generar un ambiente de cooperación que promueva el desarrollo de acuerdos y mecanismos para la gestión cooperativa de recursos hídricos transfronterizos, pues son fuente de potencial conflicto.

De igual manera, el alcance funcional de una cuenca y lo que implica que sea efectiva no se limita a la estabilidad política entre dos Estados al solucionar los problemas de acción colectiva que surgen entre los Estados cuando sus intereses se ven contrapuestos. Más bien, el fin último es el de conseguir objetivos que van más allá de la gobernanza efectiva y de atender a las problemáticas que pudieran surgir a partir de la gestión de estos recursos compartidos, como por ejemplo el desarrollo económico y social en las zonas fronterizas, muchas de las cuales presentan elevados índices de pobreza y poco acceso a servicios públicos.

Asimismo, debería contemplarse la posibilidad de incluir un apartado en el que se reconozca la labor de las Oficinas Desconcentradas (ODE) del MRE, las cuales pueden trabajar de la mano con los Gobiernos locales para potenciar sus capacidades y mejorar la coordinación del sector del agua a través de la captación de cooperación internacional, con el objetivo de promover una gestión eficiente y transparente de los recursos hídricos transfronterizos.

CONCLUSIONES

1. Los cursos de agua no se ciñen a los límites fronterizos delimitados por los Estados para definir sus territorios. Este es el caso de las cuencas hidrográficas transfronterizas, las cuales abarcan la jurisdicción de más de un Estado. Tal y como lo plantean los instrumentos multilaterales más relevantes en materia de aguas transfronterizas – el Convenio de 1992 y la Convención de 1997-, idealmente, este tipo de cuencas deberían ser gestionadas por todas las partes involucradas con el objetivo de que sus intereses con respecto al recurso no sean vulnerados mutuamente.
2. En un contexto en el que el agua dulce es considerada un recurso cada vez más escaso y vulnerable a múltiples fenómenos tanto naturales como inducidos por el ser humano – como el cambio climático, la contaminación, el crecimiento demográfico, etc.-, se identifica que los cursos de agua internacionales pueden convertirse en fuente de potencial conflicto entre los Estados que los comparten. Ese escenario se vuelve más probable cuando las cuencas no están institucionalizadas, es decir, cuando no se han establecido mecanismos a través de los cuales los Estados ribereños pueden arribar de manera negociada a consensos con respecto a la gestión de estos recursos.
3. Asimismo, se estima que, de implementarse estos mecanismos institucionales u organismos de cuenca, siempre y cuando cuenten con ciertas herramientas que faciliten el intercambio de información, que prevean la solución de controversias o incluso que establezcan sanciones para todos aquellos Estados que no cumplan con los compromisos establecidos, las cuencas hidrográficas transfronterizas podrían servir más bien como catalizadoras de la cooperación. Esto debido a que su alcance no debería limitarse a resolver o mitigar los problemas que surgen a propósito del aprovechamiento del recurso, pues también puede aportar al bienestar de las poblaciones ribereñas ubicadas en zona de frontera y que se abastecen de estas cuencas.
4. En el Perú, al igual que la mayoría de países de la región, se ha privilegiado la implementación de mecanismos institucionales de tipo bilateral por sobre los multilaterales. Así pues, se ha optado por no adherirse al Convenio de 1992 ni la

Convención de 1997 – las cuales codifican ciertos principios para la gestión de los cursos de agua internacionales-, y, por otro lado, se han creado entidades de gestión del agua a nivel de cuenca con los Estados involucrados, principalmente a raíz del surgimiento de una situación problemática que puede afectar el temperamento de las relaciones bilaterales.

5. Se han identificado dos motivos por el cual se ha decidido seguir este curso de acción para atender los conflictos en las cuencas hidrográficas transfronterizas: (i) el Estado peruano y el MRE necesitan fortalecer sus capacidades para poder asumir el nivel de compromisos exigidos por los instrumentos internacionales que regulan la materia y, (ii) no todos los principios codificados en las convenciones de 1992 y 1997 en ellos son universalmente aceptados. Sobre esto último, se debe tener en cuenta, por un lado, que el Convenio de 1992 fue negociado en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y recién en 2016 se habilitó la posibilidad de que se pudieran adherir países de otras regiones. Por otro lado, la Convención de 1997 tardó 17 años en entrar en vigor y ninguno de los dos países latinoamericanos que inicialmente la suscribió la ratificó posteriormente. En ese sentido, los estándares que establecen dichos instrumentos no necesariamente se adecúan a la realidad latinoamericana.

6. El Perú, como ya se había mencionado, tiene la particularidad de estar ubicado, en algunos casos, en la parte alta de la cuenca y, en otros, en la parte baja. En ese sentido, no se puede gestionar de manera homogénea a todas las cuencas, y obligarnos a hacerlo sabiendo que aquello podría limitar el margen de acción del Estado peruano para adoptar decisiones conforme a sus intereses sería contraproducente. Por ello, desde Cancillería se han establecido organismos de cuenca con criterios propios para hacerlo: los mecanismos bilaterales se diseñan e implementan de tal manera que respondan (i) a la realidad de cada cuenca y (ii) a las circunstancias del país vecino que se trate.

7. No obstante, se ha encontrado también que, si bien la institucionalidad creada específicamente en torno a las cuencas de los ríos Puyango-Tumbes y Maure-Mauri ha permitido que, en situaciones de crisis, los Estados ribereños concierten de manera negociada y pacífica, no ha contribuido de igual manera a que la Cancillería intervenga

de manera planificada y con una mirada de largo plazo. Aquello se argumenta debido a que su actuación ha sido principalmente de tipo reactiva o coyuntural, promoviendo la creación de institucionalidad en las cuencas o haciendo uso de ellas para abordar el posible surgimiento de una situación que pueda alterar la estabilidad política a nivel doméstico o afectar las relaciones bilaterales.

8. Al respecto, es pertinente señalar que Cancillería no contaba con un órgano de línea dedicado específicamente a esta temática sino hasta el 2012, con la creación de la Subdirección de Aguas Internacionales Transfronterizas (AIT). Asimismo, la participación cada vez más activa de la Dirección de América del Sur (SUD) en estos temas denota que ha venido escalando su importancia y repercusión en el ámbito político. Adicionalmente, como se ha expuesto, la gestión de aguas internacionales por parte del MRE para los casos Ecuador y Bolivia se puede rastrear desde mucho antes, pero la contratación de expertos técnicos en gestión de recursos hídricos como personal del MRE es reciente. Por otra parte, los mecanismos políticos en los que se aborda la cuestión de aguas internacionales han venido evolucionando hasta llegar a los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales, mecanismos del más alto nivel que cuentan con un eje ambiental/hídrico.

9. Así pues, puede afirmarse que, a la fecha, el MRE necesita trabajar en una estrategia articulada para la GIRH transfronterizas, tanto a nivel bilateral como multilateral. Recuérdese que el Perú participa de diversos foros multilaterales en los que se cristaliza derecho consuetudinario sobre el manejo de aguas de los cursos de agua internacionales. Por ese motivo, el Perú necesita definir una posición en materia de GIRH en política exterior ya que, al participar en esos foros a través de sus representaciones permanentes en el exterior, tiene que haber claridad sobre los principios que se desea adscribir cuando se gestiona una cuenca. En ese sentido, si lo que se desea es consolidar una estrategia “caso por caso” por ser la modalidad más conveniente para el abordaje según cada contexto, se tiene que adoptar un enfoque más activo y vocal en estos foros, procurando que los consensos a los que se arriben nos permitan implementar adecuadamente la estrategia mencionada y expresando nuestras

reservas con eventuales codificaciones que no se condigan con nuestra posición nacional.

10. Adicionalmente, se recomienda complementar la normativa ya existente que regula las cuencas hidrográficas en el Perú. Esto debido a que se ha identificado que el PENRH, si bien aborda de manera transversal las competencias del sector Relaciones Exteriores con respecto a todas aquellas cuencas que son transfronterizas, no define con claridad el componente de política exterior inherente a la gestión de los cursos de agua internacionales.

11. Finalmente, se sugiere también que para determinar una estrategia a nivel de Cancillería se tomen en consideración las obligaciones existentes en materia de prevención de daños ambientales significativos tanto dentro como fuera del territorio de un Estado. Por ejemplo, la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos determina cómo se debe interpretar el Pacto de San José – al cual también está suscrito el Perú- en relación con otros tratados en materia ambiental que buscan proteger zonas específicas. En dicha Opinión Consultiva, la Corte señala que cuando hay daños transfronterizos, si se logra determinar que un proyecto o actividad realizada en un territorio específico ha afectado negativamente los derechos humanos de personas ubicadas por fuera de ese territorio, el Estado igualmente tiene la obligación de garantizarles el acceso a la justicia. Así pues, no puede descartarse que esta lógica pueda ser también aplicada más adelante al uso de aguas internacionales transfronterizas. Sobre todo si se tiene en cuenta que algunos actores ya han acudido al Sistema Interamericano de Derechos Humanos como es el caso de la demanda impuesta ante la CIDH por la Federación de Agricultores de Tumbes contra el Gobierno de Ecuador a propósito de la contaminación del río Tumbes.

12. Asimismo, las investigaciones académicas más recientes sobre el tema señalan que fenómenos como el cambio climático podrían influir en los estándares de protección ambiental y en la concepción que se tiene con respecto a una adecuada gestión de los recursos hídricos transfronterizos, tanto en las cuencas regidas por tratados como en las que carecen de tales contratos. Por ejemplo, Jafroudi (2020) analiza el caso de cuencas de agua transfronterizas con más de dos Estados ribereños donde sólo una

parte de ellos es parte de un tratado de aguas transfronterizas. Seguidamente, la autora evalúa si el reconocimiento del principio del uso equitativo y razonable del agua como un principio del derecho internacional consuetudinario crea una obligación de conducta para los Estados parte de dicho tratado con relación a los derechos de los Estados ribereños que no son parte del tal tratado. Por ese motivo, se recomienda monitorear de manera continua los impactos que tienen los tratados que regulan las cuencas hidrográficas transfronterizas sobre los Estados ribereños que no son parte de dichos tratados, de tal manera que las acciones se encuentren en correspondencia con las obligaciones existentes respecto a la conservación y protección del medio ambiente de los Estados parte. En ese sentido, se debe tener una mirada prospectiva sobre discusiones que, si bien actualmente se dan sólo en el plano académico, eventualmente podría ser interés de algunos Estados en llevarlas a conversaciones en foros intergubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuario, A., Montero, C. (2020). Análisis de factores de riesgo ambiental en la relavera comunitaria El Tablón, Cantón Portovelo, Provincia de El Oro. *FIGEMPA. Investigación y desarrollo*, 1(2), p. 72-82. <https://cutt.ly/iR7S6kg>
- Aguilar, G. e Iza, A. (2009). Gobernanza de Aguas Compartidas. Aspectos Jurídicos e Institucionales. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. <https://cutt.ly/Rmv8X3l>
- Autoridad Nacional del Agua (11 de abril de 2017). Elaboran plan de acción ante posible declaratoria de emergencia sanitaria en región Tumbes. <https://cutt.ly/yR7VjCs>
- Autoridad Nacional del Agua (2015). Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos. <https://cutt.ly/bR7I8Nf>
- Cáñez, A. (2018). Influencia de estructuras de gobernanza internacionales en la política de agua en México. *Norteamérica*, 13(2), p. 85-109. <https://cutt.ly/Emv5jN2>
- Castellanos, M. (2016). Régimen jurídico internacional sobre el uso y aprovechamiento del río Mauri [Tesis de pregrado]. Universidad Mayor de San Andrés.
- CEPLAN. (2015). Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM – Relaciones Exteriores (2015-2020). <https://cutt.ly/oR7AyLb>
- Comisión Técnica Binacional del Río Maure-Mauri. (2015). Acta de la Séptima Reunión de la Comisión Técnica Binacional Perú-Bolivia sobre el río Maure-Mauri.
- Comisión Técnica Binacional del Río Maure-Mauri. (2013). Acta de la Séptima Reunión de la Comisión Técnica Binacional Perú-Bolivia sobre el río Maure-Mauri.

- Comisión Técnica Binacional del Río Maure-Mauri. (2010). Acta de la Sexta Reunión de la Comisión Técnica Binacional Perú-Bolivia sobre el río Maure-Mauri.
- Comisión Técnica Binacional del Río Maure-Mauri. (2009). Acta de la Quinta Reunión de la Comisión Técnica Binacional Perú-Bolivia sobre el río Maure-Mauri.
- Comisión Técnica Binacional del Río Maure-Mauri. (2005). Acta de la Cuarta Reunión de la Comisión Técnica Binacional Perú-Bolivia.
- Comisión Técnica Binacional del Río Maure-Mauri. (2004). Acta de la Tercera Reunión de la Comisión Técnica Binacional Perú-Bolivia.
- Comisión Técnica Binacional del Río Maure-Mauri. (2003). Acta de la Segunda Reunión de la Comisión Técnica Binacional Boliviano-Peruana para inspeccionar el río Maure-Mauri.
- Comisión Técnica Binacional del Río Maure-Mauri. (2003). Acta de la Primera Reunión de la Comisión Técnica Binacional del río Maure-Mauri.
- Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación. 21 de mayo de 1997. <https://cutt.ly/XR7EJzz>
- Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de Lagos Internacionales. 17 de marzo de 1992. <https://cutt.ly/uR7E0p2>
- De Cossío, M. (2018). Los cursos de agua internacionales en el Perú. En Guevara, A., Pinto, Y., Segura, F. (Ed.), *El Derecho y la Gestión de Aguas Transfronterizas. Quintas Jornadas de Derechos de Aguas* (p. 243-268). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dourojeanni, A., Jouravlev, A., Chávez, G. (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://cutt.ly/Cmv9vEG>
- Dumler, F. y Acha, M. (2014). Construyendo la institucionalidad de la gestión integrada de los recursos hídricos a través de la gobernanza en la Autoridad

- Nacional del Agua. En Guevara, A. y Verona, A. (Ed.), *El Derecho frente a la Crisis del Agua en el Perú* (p. 81-92). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- El Comercio (23 de marzo de 2019). Los 10 países con más agua en el mundo (Sí, el Perú es uno de ellos). El Comercio. <https://cutt.ly/PR7Uw2M>
- French, A. (2016). ¿Una nueva cultura de agua?: inercia institucional y gestión tecnocrática de los recursos hídricos en el Perú. *Anthropologica*, XXXIV(37), p. 61-86. <https://cutt.ly/cR7Ek5B>
- Fuertes, N. (2018). Gestión transfronteriza de los recursos hídricos de la cuenca Puyango-Tumbes. En Guevara, A., Pinto, Y. y Segura, F. (Ed.). *El Derecho y la Gestión de Aguas Transfronterizas* (p. 299-315).
- Grupo de Trabajo Multisectorial sobre la Contaminación del río Puyango-Tumbes. (2017). *Evaluación de la contaminación de las aguas de la cuenca transfronteriza del río Puyango-Tumbes*.
- Huitema, D. y Meijerink, S. (2014). The politics of river basin organisations: institutional design choices, coalitions and consequences. En Huitema, D. y Meijerink, S. (Ed.) *The Politics of River Basin Organisations. Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences* (p. 1-37).
- Jafroudi, M. (2020). A legal obligation to adapt transboundary water agreements to climate change? *Water Policy*, 22, P. 717-732. Recuperado de <https://cutt.ly/Hmv5GTX>
- Mello, F. y Villar, P. (2015). Gobernanza de las aguas transfronterizas: fragilidades institucionales en América del Sur. *América Latina Hoy*, 69, p. 53-74. <https://cutt.ly/Rmv97bP>
- Meza-Cuadra, G. (2017). El Perú en las Naciones Unidas: el desarrollo sostenible y el sostenimiento de la paz. *Agenda Internacional*, XXIV (35), p. 119-135. <https://cutt.ly/0R7R1wk>

Ministerio del Ambiente de Ecuador. (2020). Línea de base nacional para la Minería Artesanal y en Pequeña Escala de Oro en Ecuador, Conforme a la Convención de Minamata sobre Mercurio. <https://cutt.ly/oR7C7Tq>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). Declaración de Tumbes – Encuentro Presidencial y XIII Gabinete Binacional Ecuador – Perú. <https://cutt.ly/JR7JLOt>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). Declaración de Ilo – Encuentro Presidencial y V Gabinete Binacional Perú – Bolivia. <https://cutt.ly/KR7CWSI>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). Declaración de Quito – Encuentro Presidencial y XII Gabinete Binacional Ecuador – Perú. <https://cutt.ly/tR7J77c>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). Declaración de Cobija – Encuentro Presidencial y Cuarta Reunión del Gabinete Ministerial Binacional Perú – Bolivia. <https://cutt.ly/fR7Cc5d>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). Declaración de Trujillo – Encuentro Presidencial y XI Gabinete Binacional Ecuador – Perú. <https://cutt.ly/2R7KpET>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). Declaración de Lima – Encuentro Presidencial y Tercera Reunión del Gabinete Ministerial Binacional Perú – Bolivia. <https://cutt.ly/VR7ChZH>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). Declaración de Macas – Encuentro Presidencial y X Gabinete Binacional Ecuador – Perú. <https://cutt.ly/UR7KCRt>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). Declaración de Sucre – Encuentro Presidencial y Segunda Reunión del Gabinete Ministerial Binacional Perú – Bolivia. <https://cutt.ly/rR7Co1T>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). Declaración de Jaén – Encuentro Presidencial y IX Gabinete Binacional Ecuador – Perú. <https://cutt.ly/gR7K0rj>

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). Declaración de Isla Esteves – Encuentro Presidencial y Primera Reunión del Gabinete Binacional de Ministros Perú – Bolivia. <https://cutt.ly/LR7CwJT>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). Declaración de Arenillas – Encuentro Presidencial y VII Gabinete Binacional Ecuador – Perú. <https://cutt.ly/AR7K44m>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). Declaración de Chiclayo - Encuentro Presidencial y V Reunión del Gabinete Ministerial Binacional Ecuador - Perú. <https://cutt.ly/PR7Gd9M>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). Ley de Organización y Funciones. <https://cutt.ly/JR7PGZR>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). Declaración de Ilo – Encuentro Presidencial. <https://cutt.ly/zR7ZASf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2008). Declaración de Machala – Segunda Reunión del Mecanismo de Coordinación y Consulta Política (2 + 2). <https://cutt.ly/dR7HqvL>
- Novak, F. y Namihas, S. (2013). *Las relaciones entre el Perú y Bolivia (1826-2013)*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://cutt.ly/SR7VNaD>
- Lescano, C. (2018). Aplicabilidad e Implicancias de los Principales Instrumentos Jurídicos Internacionales en materia de Aguas Transfronterizas a la Política Exterior del Perú [Tesis de maestría]. Academia Diplomática del Perú.
- Ley 31058 de 2020. Por la cual se ratifica el Acuerdo que establece la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador. 20 de octubre de 2017. Diario El Peruano.

- Ley 29338 de 2019. Por la cual se regula el uso y gestión de los recursos hídricos. 27 de marzo de 2019. Diario El Peruano.
- Ley 30350 de 2015. Para la implementación de Acuerdos Binacionales entre Perú y Ecuador y ejecución del Proyecto Especial Binacional Puyango-Tumbes. 12 de noviembre de 2015. Diario El Peruano.
- Ojeda, E. (2017). Escenarios para la gestión de recursos hídricos entre el Perú y Ecuador: el caso de la contaminación del río Puyango-Tumbes [Tesis de maestría]. Academia Diplomática del Perú.
- ONU Medio Ambiente (2018). Progreso sobre gestión integrada de recursos hídricos. Referencia global para el indicador ODS 6 6.5.1: Grado de aplicación de la ordenación integrada de los recursos hídricos (0-100). <https://cutt.ly/kR7YmDc>
- Tamayo, M., Carrillo, E. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro Internacional*, XLV (4), p. 658-681. <https://cutt.ly/1R7Tesk>
- Reátegui, F. (2018). Gobernanza de aguas: factores de riesgo. En Guevara, A., Pinto, Y., Segura, F. (Ed.), *El Derecho y la Gestión de Aguas Transfronterizas. Quintas Jornadas de Derechos de Aguas* (p. 269-286). Pontifica Universidad Católica del Perú.
- Ruíz, S. y Gentes, G. (2008). Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 85, p. 41-59. <https://cutt.ly/amv331c>
- RPP (30 de julio de 2020). Tumbes: OEA admite demanda contra Ecuador por presunta contaminación del río Puyango. RPP. <https://cutt.ly/DR7CDuu>
- Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional (2002). 33. Política de Estado sobre los recursos hídricos. <https://cutt.ly/wR7IGH5>

- Schmeier, S. (2013). *Governing International Watercourses. River Basin Organizations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes* (1ra ed.). Routledge.
- Vidarte, O. (2019). La paz de 1998 y su impacto en la relación Perú-Ecuador. *Comentario Internacional*, 19, p. 29-43. <https://cutt.ly/7R7Bq9D>
- Wouters, P. (2013). *International Law: Facilitating Transboundary Water Cooperation*. Global Water Partnership. Recuperado de <https://cutt.ly/0mv7Eev>
- Zawahri, N. (2018). Managing Transboundary Rivers to Avert Conflict and Facilitate Cooperation. En Conca, K. y Weinthal, E. (Ed.), *The Oxford Handbook of Water Politics and Policy*.