



Estudio del CURI

EL TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA EN SU LABERINTO

Alejandro Pastori Fillol

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

22 de septiembre de 2018

Estudio N° 7/18

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

Resumen

El presente trabajo pretende analizar el Tratado de la Cuenca del Plata y determinar si la amplitud de sus objetivos no ha sido en alguna medida responsable de que se le considere actualmente un organismo secundario en materia de regulación de la integración física regional de carácter hidrológico.

A tales efectos considera en primer lugar las amplias competencias con las que cuenta el Tratado como institución reguladora y centralizadora de los aspectos más relevantes de las actividades hidrológicas de la cuenca, las causas de su estancamiento, así como sus desarrollos recientes para procurar revitalizarla.

En segundo lugar se analiza el TCP desde un punto de vista institucional, comprobando como se incluyen en su marco a organismos creados a través de instrumentos independientes al tratado en su origen o con apenas una conexión funcional con el TCP, lo cual contribuye a disminuir la pretensión centralizadora o que tiene el tratado, pese a que aún cuenta con potencial para jugar un papel relevante en otros campos necesarios para una gestión integrada de la cuenca, de mediar voluntad política para hacerlo.

Palabras clave: Tratado de la Cuenca del Plata; Integración física, Cursos de agua internacionales, Agua dulce

The River Plate Basin Treaty in its labyrinth

Abstract

This paper aims to analyze the System of the Treaty of the River Plate Basin and to determine if its broad competencies have been to some extent responsible for being considered a secondary body in the area for the regulation of the hydrological regional integration.

It considers first the broad powers of the Treaty of the River Plate Basin as a regulatory and centralizing institution of the most relevant aspects of the hydrological activities of the basin, the causes of its stagnation, as well as its recent developments to try to revitalize it.

Secondly, it analyses the Treaty from an institutional point of view, assessing it has incorporated to its framework organizations and organs created through instruments originally independent to the treaty or with only a little functional connection with the system. As it will be seen this may leave without content the centralizing pretense that the treaty had, although it may still have a good potential to play a significant role in matters related with integrated management of water resources in the Basin -as far as the political will of the member Parties will support this vision.

Key words: River Plate Basin Treaty; Hydrological integration, International Watercourses, Fresh water

El Tratado de la Cuenca del Plata (TCP) suscrito el 23 de abril de 1969 por los cinco países que la componen (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), pretendió establecer un marco aglutinador que permitiera reunir y desarrollar los entendimientos operativos e instrumentos jurídicos necesarios para identificar, en el sistema hidrográfico de la Cuenca, las áreas de interés común para el mejor aprovechamiento del mismo. (<https://www.oas.org/dsd/plata/legalf.htm>, consultado el 19 de agosto de 2017).

Considerado hoy en día un organismo secundario en materia de integración física e hidrográfica en la región, el Tratado de la Cuenca del Plata nunca llegó a tener el protagonismo que sus fundadores pretendieron asignarle. Sin embargo, podría constituirse en una pieza jurídica particularmente apta para cumplir una función relevante de mediar la voluntad política de las partes de hacerlo. Cabe preguntarse sin embargo - y a esa pregunta procuraremos responder aquí-, si las expectativas del tratado no resultaron desmedidas en su momento para la lógica de una gestión integrada de la cuenca y conspiraron en su contra, o bien si la causa de su relegación es imputable a factores ajenos a sus propias ambiciones, plasmadas en su texto fundacional.

A tales efectos, en el presente trabajo, habremos de analizar en primer lugar las amplias competencias con las que cuenta el tratado como institución reguladora y centralizadora de los aspectos más relevantes de las actividades de la cuenca, las causas de su estancamiento, así como sus desarrollos recientes para procurar revitalizarla. El particular sistema jurídico-institucional creado por el TCP y sus desarrollos posteriores, será objeto de una segunda parte en la medida en que ambos tienen características únicas en la región. Este esquema nos dará la posibilidad de concluir más acertadamente acerca de la pregunta formulada en el párrafo anterior.

1. **Ámbito espacial y material de aplicación del marco regulador del TCP**

La Cuenca del Plata constituye la base geográfica de buena parte de las potencialidades económicas, sociales y ambientales de los países del sur del continente. Comprende una superficie de cerca de 3.100.000 km² que se extiende por los territorios de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. En la región bañada por el sistema, viven alrededor de 100 millones de personas de los cinco países. El mayor desarrollo de esa gran área de drenaje se verifica en el Brasil, donde alcanza 1.415.000 km². A la Argentina corresponden 920.000 km², al Paraguay 410.000 km², a Bolivia 205.000 km² y al Uruguay 150.000 km².

Convencidos de la importancia económica y estratégica de esta Cuenca, en los inicios del impulso integrador latinoamericano, el Tratado de la Cuenca del Plata (TCP) es un acuerdo que se celebra en la convicción de que *“la acción mancomunada permitirá el desarrollo armónico y equilibrado así como el óptimo aprovechamiento de los grandes recursos naturales de la región y asegurará su preservación para generaciones futuras a través de la utilización racional de esos recursos”*.

Para analizar esta intención centralizadora de las actividades en la cuenca, habremos de considerar primero cuál es el ámbito geográfico regulado por el TCP –en tanto tratado constitutivo de una organización internacional-, y luego las competencias otorgas a la misma, es decir su ámbito material de aplicación:

1.1. El ámbito espacial de aplicación del Tratado

El tratado se aplica a la “Cuenca del Plata y sus áreas de influencia directa y ponderable”.

Con esta definición, el tratado se alinea con la definición de “cuenca” establecida en las reglas de Helsinki, de acuerdo a las cuales *“una cuenca hidrográfica internacional es la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados determinada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común.”* (Normas de Helsinki sobre las aguas de los ríos internacionales, artículo 2).

Como vemos, el concepto de cuenca está determinado por los cursos de agua, pero tiene un alcance más amplio que solamente la sumatoria de éstos, ya que incluye un área geográfica o territorial, mientras que los cursos de agua propiamente dichos no incluyen al territorio que los rodea sino sólo al sistema de aguas superficiales (ríos, lagos, canales) y subterráneas tributarias de aquellas. (El Derecho Internacional de Aguas en América Latina, LA WET NET – CAP NET UNDP – Global Water Partnership consultado el 18 de agosto en http://www.gwp.org/globalassets/global/gwpsam_files/programas/dai/manual-derecho-de-aguas-internacionales.pdf)

Adicionalmente, una cuenca es “internacional” cuando se extiende sobre el territorio de dos o más Estados, lo que la caracteriza como un recurso natural compartido en un espacio territorial concreto. En el caso que nos ocupa, el ámbito espacial de aplicación es tanto el territorio como las aguas ubicadas en el área geográfica de la Cuenca del Plata, a través del territorio de sus cinco Estados Parte, abarcando también a otros recursos naturales –y no solamente al agua- asociados a dicha geografía.

Cabe preguntarse si la expresión “*y sus áreas de influencia directa y ponderable*” pueden extender el ámbito espacial de aplicación del tratado, a territorios o cursos de agua ubicados más allá del territorio geográfico de la Cuenca tal como definido por las Reglas de Helsinki. Entendemos que en principio no; el requerimiento de que en esas áreas exista una influencia “directa y ponderable” del sistema hidrográfico sobre el territorio es un criterio suficientemente restrictivo para no poder ampliar el marco geográfico. En cualquier caso, la duda puede surgir sobre la existencia o no de dicha influencia, que es la que en definitiva marcará el límite del ámbito espacial de aplicación, el cual -por esta razón- puede ser dudoso o impreciso.

En la página web del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), -órgano ejecutivo del TCP- se recogen los principales elementos de la definición de “cuenca” que rigen para la organización, retomando en lo esencial las reglas de Helsinki: “cuenca es un territorio cuyas aguas fluyen hacia un mismo río, lago o mar.”, añadiéndose un elemento adicional: “las tierras altas constituyen sus límites, separándola de la cuenca

vecina, donde el agua escurrirá hacia otro río, lago o mar.” (www.cicplata.org consultado el 26 de agosto de 2017)

1.2. El ámbito material de aplicación del Tratado

Tal como surge del párrafo único de su Artículo 1, las competencias alcanzadas por el TCP son de una gran amplitud dado que establece que, para el cumplimiento de sus fines, las Partes:

“...promoverán en el ámbito de la Cuenca, la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios y que propendan a:

- a) La facilitación y asistencia en materia de navegación.*
- b) La utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo.*
- c) La preservación y el fomento de la vida animal y vegetal.*
- d) El perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas, y de telecomunicaciones.*
- e) La complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca.*
- f) La complementación económica del área limítrofe.*
- g) La Cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades.*
- h) La Promoción de otros proyectos de interés común y en especial aquellos que tengan relación con el inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área.*
- i) El conocimiento integral de la Cuenca del Plata.”*

Esta exhaustiva lista permite que el TCP pueda convertirse –como mínimo- en la base jurídica para la regulación de todos los cursos de agua de la Cuenca entera.

En efecto, la expresión “aprovechamiento múltiple” hace caer dentro del ámbito de aplicación del tratado todos los usos posibles del agua (navegación, energía, riego, consumo, etc.). Adicionalmente, la palabra “utilización” abarca no sólo los usos sino también los mecanismos, métodos y modalidades de tales usos.

Por otro lado, debe considerarse también que, siendo el objeto de regulación una cuenca hidrográfica, el enfoque de la regulación es aún más amplio que el de los cursos de agua que la integran, lo cual otorga al TCP la posibilidad de abarcar todavía más competencias.

Esto es lógico desde que una cuenca hidrográfica es un área geográfica que integra la gestión del agua, del suelo y de otros recursos, junto al desarrollo económico social ambientalmente sostenible. Se trata de un concepto mucho más cercano –sino necesariamente vinculado- al concepto de Gestión Integrada, en el cual el desarrollo y la gestión coordinados del agua, el suelo y recursos relacionados, se percibe como necesaria para maximizar los beneficios económicos y sociales de una forma equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas.

De ahí que el ámbito de aplicación material del tratado incluya temas directamente vinculados al desarrollo económico de los territorios comprendidos en la Cuenca, como ser el aprovechamiento de otros recursos naturales distintos al agua, la complementación económica, de industrias, las interconexiones de los distintos modos de transporte, etc. ¹

Sin embargo, pese a este amplio marco de competencias, el aspecto considerado más importante (la regulación de los cursos de agua en la región), se ha hecho mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales por fuera del Sistema de la Cuenca, siguiendo los criterios clásicos de los tratados sobre ríos internacionales, dejando de lado la posibilidad aglutinadora y centralizadora

¹ Desde su creación, el CIC se ha concentrado en áreas de interés común de los cinco países, facilitando la realización de estudios y programas en temas de hidrología, recursos naturales, transporte y navegación, suelos y energía.

que pregonaba el TCP y tomando en los hechos como regla la excepción que el propio TCP permite al respecto en su artículo VI, como se verá en el capítulo siguiente.

Entre las causas de esta realidad, es posible imaginar que la noción territorial de cuenca le ha jugado en contra al TCP en lo que se refiere a la regulación de los ríos principales de la misma y de sus usos, por los problemas derivados de incidir en materias de competencia territorial asignadas a diferentes instituciones de derecho interno en los Estados Parte. En un ámbito territorial como el de una cuenca fluvial, cuyos límites no respetan las divisiones administrativas que ya tienen los Estados, en algunos casos federales, fácilmente producir un conflicto de competencias difíciles de gestionar. En este sentido es entendible que los Estados se mostraran en general más inclinados a refugiarse en la bilateralidad para regular los cursos de agua compartidos.

Por ello entonces, si bien en es una realidad que el marco del TCP o en forma paralela a él, se ha propiciado la celebración de una serie de acuerdos que dieron lugar a la creación de diferentes instituciones y organismos operativos que actúan sobre diversos temas y áreas de la Cuenca del Plata y que tienen una relación directa con el uso y manejo de los recursos hídricos, los acuerdos esenciales ha sido celebrados por fuera del Sistema y suman actualmente más de veinte, “lo que da la idea de la atomización y segmentación que prevalece en la actuación concreta y la desaparición de la visión de cuenca que originalmente dio origen al Tratado. Salvo casos excepcionales, no hay mecanismos de comunicación entre ellos, ni con el los órganos del TCP”. (<https://www.oas.org/dsd/plata/legalf.htm>, consultado el 21 de agosto de 2107).

Por lo demás, la propia tendencia internacional posterior al tratado ha ido en el sentido de eliminar la noción de cuenca territorial a la hora de regular cursos de agua y sus áreas de influencia, por los mismos motivos².

² Ver la Convención de la Naciones Unidas de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos a la Navegación (disponible en <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/docugral/N9777296.pdf> , consultada el 22 de agosto de 2017)

1.3. Desarrollos recientes en busca de nuevo protagonismo

Debido a esta circunstancia donde el TCP quedó progresivamente relegado de las tareas esenciales de regulación y gestión de la Cuenca, durante el IV Diálogo Interamericano de Gestión de Aguas (Foz de Iguazú, Brasil, 2001), los países de la Cuenca del Plata acordaron llevar adelante un programa regional para avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos de la misma, impulsando el desarrollo del TCP en nuevos temas, en la medida en que se encontraba confinada al papel de ejecutora de proyectos y programas técnicos relacionados con la Cuenca.

El Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), elaboró el llamado Plan de Acción en 2002 y el mismo fue la base de la formulación del “Programa para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación con los efectos de la Variabilidad y el Cambio Climático” (Programa Marco – PM) que desde 2011 el CIC está ejecutando con el apoyo del GEF³, PNUMA⁴ y OEA⁵, y en base al cual fue preparado el Programa de Acciones Estratégicas de la Cuenca (PAE).

Dicho Programa se diseñó como un instrumento orientado a coordinar políticas para la gestión de los recursos hídricos y temas ambientales asociados, en el marco de los desafíos presentes y futuros relacionados con la variabilidad y el cambio del clima en la Cuenca del Plata. El PAE tiene una visión a largo plazo y considera los principales Temas Críticos Transfronterizos identificados como barreras a superar para promover el desarrollo sostenible, de manera que puede verificarse una clara tendencia a incluir en las acciones del TCP los temas ambientales como nueva prioridad, en marco del concepto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.

El texto completo del PAE, de 130 páginas, puede verse en <http://cicplata.org/wp-content/uploads/2017/02/programa-de-acciones->

³ Global Environment Fund

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

⁵ Organización de Estados Americanos

[estrategicas-de-la-cuenca-del-plata-2.pdf](#) (Consultado el 23 de agosto 2017). La primera etapa del Programa fue concluida en el 2016.

2. El marco regulador del TCP y sus particularidades jurídico institucionales

Consideraremos en esta segunda parte las herramientas jurídico-institucionales con las que se ha dotado el tratado y que resultan relevantes para explicar la evolución del TCP como organismo centralizador de las actividades de la Cuenca.

2.1. Antecedentes jurídico-institucionales del tratado.

En el año 1967 se constituyó la primera Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata, quienes reunidos en la ciudad de Buenos Aires, suscribieron una declaración conjunta en la que manifestaron estar animados de un firme espíritu de cooperación y convencidos de la necesidad de aunar esfuerzos para el desarrollo armónico y equilibrado de la región de la Cuenca del Plata, en beneficio de los intereses comunes de sus países y de sus pueblos, como un paso de gran alcance en el proceso de integración latinoamericana y procurando concretar mejor los objetivos nacionales de cada uno de los Estados participantes.

En ese marco, expresaron que “es decisión de sus Gobiernos llevar a cabo el estudio conjunto e integral de la Cuenca del Plata, con miras a la realización de un programa de obras multinacionales, bilaterales y nacionales.” (Declaración Conjunta de Buenos Aires de 27 febrero de 1967)

La Conferencia creó el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), con sede en esa ciudad. Sus estatutos fueron aprobados al año siguiente, en la reunión de Cancilleres de Santa Cruz de la Sierra. (Acta de Santa Cruz de la Sierra del 20 de mayo de 1968)⁶.

⁶ Nótese que el CIC fue creado por ende antes de que se celebrara, dos años después, el TCP, del que deviene su órgano ejecutivo.

2.2. El Tratado de la Cuenca del Plata

A los efectos de un mejor y más racional aprovechamiento de esos recursos, y del desarrollo sustentable de los mismos, en 1969 los Gobiernos de los cinco países que la conforman firmaron el ya referido Tratado de la Cuenca del Plata (Tratado de la Cuenca del Plata disponible en <http://cicplata.org/es/inicio/> consultado el 20 de agosto 2017)

El tratado no regula todas las materias que abarca, en el sentido de determinar los derechos y deberes de los Estados de la cuenca o de establecer principios o reglas como los de la utilización equitativa y razonable o el deber de no causar daño⁷; más bien las disposiciones se concentran en realizar arreglos institucionales para una gestión mancomunada de la Cuenca.

2.3. La Declaración de Asunción sobre aprovechamiento de ríos internacionales y los principios del derecho de los cursos de agua

Si bien el Tratado de la Cuenca del Plata se concentra, como indicáramos, en realizar arreglos institucionales, sus órganos fueron adoptando, con el correr de los años, una serie de normas y criterios elaboradas en Reuniones de Expertos del Recurso Agua, que luego serían recogidos en los acuerdos bilaterales a través de los cuales los Estados continuarían regulando la gestión mancomunada de los recursos hídricos de la cuenca, fuera de su marco.

Cabe destacar, de entre esas normas, la Resolución (Nº 25) de la Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata del 3 de junio de 1971, que adoptó la Declaración de Asunción sobre aprovechamiento de ríos internacionales, en la cual se dejaron consignados algunos “*puntos fundamentales respecto de los cuales ya hubo acuerdo y que representan la base sobre la cual deberán proseguir los estudios de este tema....*” Estos puntos fundamentales fueron:

⁷ Pero del conjunto de sus disposiciones pueden identificarse algunos criterios orientadores, incluso principios de Derecho Internacional, que están en la base del tratado, como se verá enseguida con la Declaración de Asunción.

1. *En los ríos internacionales contiguos, siendo la soberanía compartida, cualquier aprovechamiento de sus aguas deberá ser precedido de un acuerdo bilateral entre los ribereños.*
2. *En los ríos internacionales de curso sucesivo, no siendo la soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la Cuenca.*
3. *En cuanto al intercambio de datos hidrológicos y meteorológicos:*
 - a) *Los ya procesados serán objeto de divulgación y canje sistemáticos a través de publicaciones;*
 - b) *Los datos por procesar, ya sean simples observaciones, lecturas o registros gráficos de instrumentos, serán permutados o suministrados a juicio de los países interesados.*
4. *Los Estados tenderán, en la medida de lo posible, a intercambiar gradualmente los resultados cartográficos e hidrográficos de sus mediciones en la Cuenca del Plata, de modo que se facilite la caracterización del sistema dinámico.*
5. *Los Estados procurarán en la medida de lo posible, mantener en las mejores condiciones de navegabilidad los tramos de los ríos que están bajo su soberanía, adoptando para ello las medidas necesarias a fin de que las obras que se realicen no afecten de manera perjudicial otros usos actuales del sistema fluvial.*
6. *Los Estados, al realizar obras destinadas a cualquier fin en los ríos de la Cuenca, adoptarán las medidas necesarias para no alterar en forma perjudicial las condiciones de navegabilidad.*
7. *Los Estados, en la realización de obras en el sistema fluvial de navegación, adoptarán medidas tendientes a preservar los recursos vivos.”*

Esta Declaración nos remite claramente y con bastante anticipación en el tiempo, a los principios actualmente vigentes de “uso equitativo”; obligación de no causar daño” y “necesidad de cooperación” que están a la base del derecho de

los cursos de agua internacionales⁸, además de abrir aún más el camino a los acuerdos bilaterales y plurilaterales sobre los diferentes cursos de agua internacionales de la cuenca.

2.4. Normas institucionales del Tratado

2.4.1. La Reunión de Cancilleres

El órgano supremo del Tratado de la Cuenca del Plata es la Reunión de Cancilleres

Artículo II. - Los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países de la Cuenca del Plata se reunirán una vez por año, en fecha que será sugerida por el Comité Intergubernamental Coordinador, a fin de trazar directivas básicas de política común para el logro de los propósitos establecidos en este Tratado; apreciar y evaluar los resultados obtenidos; celebrar consultas sobre la acción de sus respectivos Gobiernos en el ámbito del desarrollo multinacional integrado de la Cuenca, dirigir la acción del Comité Intergubernamental Coordinador y, en general, adoptar las providencias necesarias para el cumplimiento del presente Tratado a través de las realizaciones concretas que él demande.

2.4.2. El Comité Intergubernamental Coordinador (CIC)

Como ya se mencionó, el sistema es administrado por un órgano permanente, el Comité Intergubernamental Coordinador, con sede en Buenos Aires.

Artículo III. - Para los efectos del presente Tratado, el Comité Intergubernamental Coordinador es reconocido como el órgano permanente de la Cuenca, encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la

⁸ Contenidos en la ya citada Convención de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos a la Navegación, Parte II. Principios Generales.

Cuenca del Plata, y de la asistencia técnica y financiera que organice con el apoyo de los organismos internacionales que estime conveniente, y ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores.

La Secretaría General del CIC está dirigida por un Secretario General, rotativo entre los países y es integrada por el personal necesario para sus tareas.

En 1985 se crearon dentro del CIC las Contrapartes Técnicas para tratar temas específicos, como el de calidad de agua y alerta hidrológico.

2.4.3. Comisiones o Secretarías nacionales

En cada país serán órganos de cooperación y asesoramiento de los Gobiernos las Comisiones o Secretarías nacionales constituidas de acuerdo con la Declaración Conjunta de Buenos Aires. Pueden contactarse bilateralmente, manteniendo informado al CIC.

Artículo IV. - Sin perjuicio de las disposiciones internas de cada país, serán órganos de cooperación y asesoramiento de los Gobiernos, las Comisiones o Secretarías nacionales constituidas de acuerdo con la Declaración Conjunta de Buenos Aires. Tales comisiones o Secretarías podrán establecer contactos bilaterales, obedeciendo siempre a los criterios o normas de los países interesados, manteniendo debidamente informado, cuando sea el caso, al Comité Intergubernamental Coordinador.

2.4.4. Nuevos órganos

En un artículo clave, el sistema prevé la posibilidad de creación de nuevos órganos u organismos que han llegado a tener una autonomía completa de las autoridades centrales.

Artículo VI: lo establecido en el presente Tratado no inhibirá a las Partes Contratantes para concluir acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales, encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la Cuenca.

Esta disposición, como ya anticipamos, ha sido ampliamente utilizada, creándose al margen del tratado una pléyade de acuerdos y comisiones encargadas de la gestión de cursos de agua internacionales o de sus usos.⁹

Pero incluso las organizaciones u organismos que supuestamente están aún “enmarcados” y “regulados” por el tratado, o “se derivaron de él”, difícilmente confirman enteramente este supuesto a poco se analicen en detalle.

En efecto, según se describe sobre el tratado (Ver http://www.conosur-rih.net/org_vista.php?id=8 consultado el 27 de agosto de 2017), existe un convencimiento de que ciertos instrumentos internacionales que derivaron del TCP, “*crearon y dieron funciones y competencia a los distintos órganos u organismos del Sistema: Reunión de Cancilleres; Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC); FONPLATA; Comité de la Hidrovía Paraná-Paraguay; Acuífero Guaraní; Comisiones hídricas bi y trinacionales, etc*”.

⁹ El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo con sus Comisiones, la CARP y la CTMFM (entre Argentina y Brasil)

El Tratado y Estatuto del Río Uruguay y su comisión, la CARU (entre Argentina y Uruguay).

La parte intermedia del Río Uruguay y el Pepirí Guazú (entre la Argentina y Brasil);

La COMIP (Comisión para la gestión del Río Paraná entre Argentina y Paraguay);

El acuerdo de la Cuenca del Cuareim (entre Brasil y Uruguay);

El acuerdo de Cuenca del Bermejo (entre la Argentina y Bolivia);

El acuerdo de la Cuenca del Pilcomayo (entre Argentina-Bolivia y Paraguay),

El acuerdo de la Cuenca del Apa (entre Brasil y Paraguay).

En infraestructura se destacan las tres hidroeléctricas binacionales: Salto Grande (Argentina-Uruguay), Itaipú (Brasil-Paraguay) y Yacyretá (Argentina-Paraguay).

Para aguas subterráneas el Acuerdo del Acuífero Guaraní (Arg-Bra-Par-Uru), celebrado autónomamente pero luego formalmente “integrado” al sistema de la Cuenca del Plata.

El Acuerdo sobre la Hidrovía Paraná Paraguay y su Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH) creado previamente en el marco del CIC pero nunca coordinado en ese ámbito. En los hechos funciona en el marco de la Hidrovía y está libre de todo vínculo con el organismo madre. (<https://www.oas.org/dsd/plata/legalf.htm>, consultado el 19 de agosto de 2017).

Si bien esta descripción (que pone todo en una misma bolsa), es exacta desde un punto de vista formal (todos los acuerdos forman parte del “Sistema” de la Cuenca del Plata), si uno la analiza desde un punto de vista estrictamente y únicamente jurídico, se puede comprobar que casi todos estos organismos a los que se hace mención no pueden ser “apropiados” por el Tratado de la Cuenca del Plata, en la medida en que se crearon, en puridad, sea a través de instrumentos completamente independientes a ella en su origen, o bien a través de instrumentos que tienen una mínima conexión funcional con ella, o bien que fueron creados en su marco pero desarrollan actividades paralelas en otro marco jurídico, del que también esos órganos son parte¹⁰.

Consideremos simplemente los instrumentos que suelen mencionarse como “formando parte” del “Sistema” del TCP por tener alguna conexión funcional:

-El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní fue creado por un tratado entre los cuatro países del Mercosur poseedores del acuífero¹¹, y recién luego, por un acuerdo político entre las partes, fue incorporado al Sistema de la Cuenca del Plata, siendo que nada se dice al respecto en el Acuerdo sobre el Acuífero respecto de proceder a esa vinculación institucional, ni a la vocación de éste de administrarlo.

-La Comisión trilateral del Río Pilcomayo fue creada por un tratado entre los tres ribereños del mismo y apenas hace una mención en su Preámbulo al Tratado de la Cuenca del Plata para luego formularse como un acuerdo completamente independiente, y disponer la creación de su propia Comisión Trinacional encargada de administrarlo¹².

¹⁰ Esto no va en desmedro de la riqueza potencial del Tratado de la Cuenca del Plata como acuerdo aglutinador de otros instrumentos relacionados con la gestión de la cuenca. Es un hecho que el propio tratado previó que sucedería de esta forma cuando establece en el artículo VI la posibilidad de adoptar instrumentos, con distintos grados de autonomía, para cumplir con los objetivos específicos que menciona el propio Artículo 1.

¹¹ Adoptado el 2 de agosto de 2010.

¹² Acuerdo celebrado entre Argentina, Bolivia y Paraguay el 3 de febrero de 1995.

-El Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná, (CIH), en cambio, que ya existía informalmente desde 1989¹³, fue integrado como un órgano del tratado de la Cuenca del Plata por la Resolución 238 de la XX Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata y el mismo órgano adopta su Estatuto en la Resolución 244¹⁴. El CIH tiene una doble particularidad: funciona como un organismo internacional independiente, con personería jurídica y fondos propios, lo cual desmiente la prudencia inicial de denominarlo como un simple “órgano” del tratado¹⁵; y es a la vez órgano del acuerdo que sobre dicha Hidrovía fuera celebrado en el marco de la ALADI (AAP.A14TM N° 5), Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra¹⁶, un marco de referencia jurídico diferente, pero que lo “adoptó” como órgano político del referido Acuerdo. Al haber sido creado por una Resolución de la Reunión de Cancilleres, este órgano devenido en organismo, no ha precisado de ratificación parlamentaria, siendo una de las raras excepciones en que se crea una organización internacional por la vía de una Resolución.

El hecho de que la misma provino de los Cancilleres y que se integró formalmente solo un “órgano” del Tratado de la Cuenca del Plata –y mediante la incorporación de un organismo ya existente antes del tratado-, no le quita su carácter de organismo internacional independiente, con personería jurídica, en virtud de las competencias y de la autonomía funcional otorgada.

¹³Reunión de Ministros Transporte y Obras Públicas. Acta de Santiago de Chile de setiembre 1989, en la cual se creó el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH). En octubre de 1989, los Ministros de Relaciones Exteriores de la Cuenca del Plata, Declaración de La Paz, acordaron promover el Proyecto en los niveles políticos más altos, con el propósito manifiesto de promover la integración de los países de la Cuenca.

¹⁴ El artículo 2 de dicho Estatuto define al CIH como: “*el órgano del Tratado de la Cuenca del Plata encargado de coordinar, proponer, promover, evaluar, definir y ejecutar las acciones identificadas por los Estados miembros respecto del Programa Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira), así como gestionar y negociar previa anuencia de las autoridades nacionales pertinentes de cada país, acuerdos de cooperación técnica y suscribir aquellos no reembolsables para el desarrollo de un sistema eficiente de transporte fluvial, constituyéndose en el foro de entendimiento para los asuntos relacionados con este tema, según las atribuciones que se detallan en el Capítulo V del presente Estatuto*”.

¹⁵Esta incongruencia debería ser reformada en una reformulación jurídica del Sistema del Tratado de la Cuenca del Plata. El CIH es un verdadero organismo internacional con personería jurídica propia.

¹⁶ Suscrito el 26 de junio de 1992 por los cinco países ribereños de la Hidrovía.

-En cuanto a FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata), es una organización internacional que funciona con total independencia de los órganos centrales del Tratado de la Cuenca del Plata, aunque también fuera creada al amparo del artículo 1 del tratado, la misma disposición a la que se hizo referencia para crear al CIH.

Sin embargo no se creó como un “órgano” del tratado como se hizo en aquella oportunidad con el CIH, sino como un organismo independiente, con la necesidad de que su Convenio Constitutivo fuera ratificado por los Estados miembros y con la determinación expresa de que cuenta con personería jurídica propia. Su único vínculo institucional con el Tratado de la Cuenca del Plata es la presencia de la CIC en las tareas de depositario del mismo y la necesidad de esta última de *“Solicitar la participación de Representantes del FONPLATA en las reuniones de Contrapartes Técnicas y en todas aquellas en que se generen propuestas de acciones concretas, y coordinar con dicho organismo las bases de asistencia financiera para su ejecución, como así también su actuación como agente financiero del Sistema”*.¹⁷

Conclusiones:

El Tratado de la Cuenca del Plata es un instrumento jurídico adelantado para su época.

Por un lado en su marco se aprobaron principios de administración de una cuenca, en particular de los ríos internacionales, que no tenían aún regulación internacional convencional (aunque sí consuetudinaria en algunos aspectos) y que con muy pocas variantes fueron recogidos posteriormente en convenios multilaterales y regionales.

Por otro lado, sin quererlo, el Tratado quedó rehén de la prevalencia del concepto de cuenca que existía en el momento de su celebración para la regulación de los ríos internacionales. Por ello, la amplitud de sus competencias rebasa lo que hoy compone el concepto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

¹⁷ Artículo 2 del Convenio Constitutivo de Fonplata y Artículo 3.6 del Estatuto del CIC

Por lo demás, el concepto netamente geográfico de cuenca hidrográfica, a diferencia del funcional de la GIRH, plantea problemas de administración por no respetar el trazado de dicha cuenca los límites administrativos fijados por cada circunscripción nacional para llevar adelante las tareas asignadas por eventuales resoluciones de los órganos del Tratado.

De esta forma el texto del tratado es un híbrido entre los intentos por gestionar toda la Cuenca del Plata, con amplias competencias, y a la vez no impedir la autonomía de las Partes en regular sus cursos de agua internacionales de manera independiente en vistas de cubrir los posibles y legítimos intereses particulares de las Partes.

El resultado ha sido que la intención centralizadora del tratado en materia de gestión y regulación haya cedido ante la excepción, habilitada por el tratado, de celebrar acuerdos bilaterales o plurilaterales por fuera del marco institucional del TCP. De esta forma, tratados esenciales sobre ríos de la Cuenca fueron celebrados completamente fuera del Sistema del TCP y sin referencia alguna al mismo, en detrimento del poder centralizador o al menos coordinador de este instrumento.

Incluso aquellos organismos que aparecen hoy como formando parte del Sistema de la Cuenca –como FONPLATA; el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní y el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná - son instrumentos jurídicos en puridad independientes del poder decisorio de los órganos centrales del TCP. Con la salvedad positiva que al menos la Hidrovía le “toma prestado” como su órgano administrador, al Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH) –que es un órgano creado en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata-, para lo cual se debió agregar en su Estatuto esa nueva competencia a tales efectos y que el Acuífero Guaraní prevé que su Comisión Administradora funcionará en el marco del TCP.

Ha prevalecido por ende el reflejo de regular los cursos de agua internacionales de la Cuenca a través de acuerdos bilaterales o plurilaterales, sin que exista una facultad de control por parte de una organización regional, con facultades suficientes para condicionar las negociaciones de cada curso de agua internacional. Esto se ha hecho pese a la indudable practicidad que hubiera

significado haber contado con un conjunto de normas regionales homogéneas y comunes aplicables a dichos cursos de agua, para proveer al menos a su protección y conservación, en beneficio del conjunto de la Cuenca.

Tampoco favoreció al poder centralizador del TCP la aparición de los procesos de integración regional con vocación de regular varios temas de competencia del tratado. Tanto la ALADI desde 1980, como luego el MERCOSUR aparecieron como potenciales nuevos organismos centralizadores de la gestión de la cuenca o de gran parte de ella, y por ello en rivales institucionales.

En cualquier caso, con una mirada retrospectiva, es poco probable que se pensara aún en los tiempos de su celebración, que la gestión de la totalidad de los cursos de agua de la cuenca iba a ser realizada desde la estructura institucional del Tratado de la Cuenca del Plata. Son demasiadas situaciones diferentes relacionadas con los usos y la gestión de los ríos, acuíferos, canales y lagos para que una sola organización pueda encargarse de la gestión integral de todo, ni tendría lógica práctica en algunos casos. Alguna formada de delegación era inevitable. Por ese motivo la opción de las negociaciones bilaterales o plurilaterales, reforzada por la relevante Declaración de Asunción de 1971, terminó por prevalecer en todos los acuerdos.

Pero aún así, nos parece que hubiera sido deseable que se mantuviera por los Estados Partes la posibilidad de que los órganos de este tratado pudieran incidir –de forma institucionalizada– en aspectos de coordinación, protección o conservación de los recursos hidrográficos de forma directa dentro de los acuerdos bilaterales o plurilaterales, los que en cambio en su mayoría directamente ignoran la existencia del TCP.

Las tareas que han quedado reservadas al Tratado están relacionadas con estos aspectos, y tiene un amplio campo de actividades en relación con esos temas. Existe un énfasis en el TCP actual hacia el manejo de los conceptos de GIRH de la cuenca, en sus órganos técnicos respectivos, en particular del capítulo sobre desarrollo sustentable, que se han traducido en nuevos Proyectos y Programas.

En tal sentido, las malas señales de debilidad institucional y política del Sistema como tal en su tarea de ser el organismo centralizador de las políticas públicas - de notoria baja intensidad en los últimos años, con representaciones

diplomáticas de nivel medio en la jerarquía- son sustituidas paulatinamente por una vocación creciente en ser el “paraguas” técnico de apoyo a las iniciativas existentes para una ayudar en la gestión integrada de la cuenca.

Esto se podría lograr coordinando con los demás acuerdos de la Cuenca la incorporación a éstos de instituciones del TCP ya existentes que hacen a la Gestión Integrada (Servicios Hidrológicos, Meteorológicos, Geológicos, Ambientales), o las creadas por el Programa Marco referidos al Alerta Hidrometeorológico, el Programa Cultivando Agua Buena, Humedales, etc.

Una tarea que parece a primera vista residual si se la compara con su ambicioso objetivo inicial pero que no debe ser despreciada en el marco del desarrollo del concepto de Gestión Integrada, siendo que aparece como la única institución con competencias de poder hacerlo. La debilidad institucional del TCP es más política que jurídica.

Otros desarrollos posibles del TCP deberían incluir acercarse a las Comisiones Administradoras de los demás acuerdos existentes sobre cursos de agua en la cuenca (CARP, CARU; COMIP), pero allí tropezará con los intereses diversos de la partes y con su propia debilidad institucional para imponer temas y la falta de prioridad en la agenda política de las Partes. Otra vez más, la voluntad política aparece en el centro de la escena para revitalizar a la organización.

Por ello, mientras no entre en un foco prioritario, no sólo de la cooperación internacional (donde ha obtenido buenos resultados), sino especialmente de las políticas de las Partes en materia de visión estratégica sobre la gestión integrada de la Cuenca del Plata, el TCP corre el riesgo de ser un organismo similar a un balneario adormecido que pasó de época, esperando por su remodelación.

Bibliografía

El Derecho Internacional de Aguas en América Latina, LA WET NET – CAP NET UNDP – Global Water Partnership consultado en http://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam_files/programas/dai/manual-derecho-de-aguas-internacionales.pdf

-Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos, María Querol, CEPAL, serie Recursos naturales e infraestructura - <http://archivo.cepal.org/pdfs/Waterguide/lcl2002s.pdf>

- Sitio web del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC) de la Cuenca del Plata; <http://cicplata.org>

- Marco institucional y legal para la gestión integrada de los recursos hídricos en la Cuenca del Plata, Diciembre de 2015, <http://cicplata.org>

- Marco para la gestión sostenible de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata en lo referente a los efectos hidrológicos de la variabilidad y cambio climático, www.oas.org/dsd/plata/legalf.htm

-Red Interamericana de Recursos Hídricos-Conosur, http://www.conosur-rirh.net/org_vista.php?id=8

- Convención de la Naciones Unidas de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos a la Navegación, <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/docugral/N9777296.pdf>

- F. Sindico, R. Hirata and A. Manganelli, “The Guaraní Aquifer System: From a Beacon of hope to a question mark in the governance of transboundary aquifers”, *Journal of Hydrology: Regional Studies* (2018)

-Pastori, Alejandro, “La soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales de agua dulce y el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní” Boletín Geológico y Minero, Volumen 123 Numero 3, Año 2012. Ed. Instituto Geológico y Minero de España