

**CURSOS DE AGUA  
INTERNACIONALES:  
REGULACIÓN JURÍDICA  
EN GUATEMALA**

**Gustavo Adolfo Orellana Portillo**



# CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES: REGULACIÓN JURÍDICA EN GUATEMALA

**Gustavo Adolfo Orellana Portillo**



Universidad  
Rafael Landívar  
Tradición Jesuita en Guatemala



Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Universidad Rafael Landívar  
1946

eman ta castal zazu



Universidad del País Vasco Euskal Herriko  
Unibertsitatea

Guatemala, octubre 2013

URL  
341.488  
O668

Orellana Portillo, Gustavo Adolfo  
*Cursos de agua internacionales: regulación  
jurídica en Guatemala / Universidad Rafael  
Landívar. Instituto de investigaciones jurídicas  
(IIJ/URL), 2013.*  
xiv, 40 p. ; il. (Cuaderno de estudio ; 125)  
Incluye bibliografía.  
ISBN: 978-9929-584-38-9

I. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Inves-  
tigaciones Jurídicas  
II. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko  
Unibertsitatea

Universidad Rafael Landívar  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Cuaderno de estudio 125, octubre 2013

Gustavo Adolfo Orellana Portillo, M.A.  
*Cursos de agua internacionales: regulación jurídica en Guatemala*

D.R. © Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Universidad Rafael Landívar, Campus Central,  
Vista Hermosa III, zona 16, Edificio "O",  
2do. Nivel, Oficina O-214  
Apartado Postal 39-C, Ciudad de Guatemala,  
Guatemala, 01016  
Teléfono: (502) 2426-2626 Extensión: 2551  
Fax: (502) 2426-2595  
Correo electrónico: [ijj@url.edu.gt](mailto:ijj@url.edu.gt)  
Página electrónica: [www.url.edu.gt](http://www.url.edu.gt)

**Equipo editorial:**

Editor: Luis Andrés Lepe Sosa, M.A.  
Asistente: Claudia Aracely Morales Paniagua  
Auxiliar: Aníbal Estuardo Samayoa Alvarado

---

Impreso en Serviprensa, S.A.  
3ª Ave. 14-62, zona 1  
PBX: 2245-8888  
Correo electrónico: [gerenciaventas@serviprensa.com](mailto:gerenciaventas@serviprensa.com)  
Ciudad de Guatemala, Guatemala

El autor de esta publicación es el único responsable de su contenido, el cual no representa ni coincide necesariamente con la posición de la Universidad Rafael Landívar ni de la Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea*.

# **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

## **Rector**

Lic. Rolando Alvarado López, S. J.

## **Vicerrectora Académica**

Dra. Lucrecia Méndez González de Penedo

## **Vicerrector de Investigación y Proyección**

Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.

## **Vicerrector de Integración Universitaria**

Dr. Eduardo Valdés Barría, S. J.

## **Vicerrector Administrativo**

Lic. Ariel Rivera Irías

Secretaria General

Licda. Fabiola Padilla Beltranena de Lorenzana

# **CONSEJO EDITORIAL DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**

## **Rector**

Lic. Rolando Alvarado López, S.J.

## **Vicerrector de Investigación y Proyección**

Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.

## **Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

Dr. Rolando Escobar Menaldo

## **Vicedecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

M.A. Pablo Hurtado García

## **Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas**

Dr. Larry Andrade-Abularach

# INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

## **Director**

Dr. Larry Andrade-Abularach

## **Jefa Académica e Investigadora Principal**

M.A. Patricia Jiménez Crespo

## **Jefe Administrativo**

Lic. Manuel Enrique Tecum Ajanel

## **Investigador**

M.A. Luis Andrés Lepe Sosa

## **Investigadora de Acción para el Desarrollo**

M.A. Nina Alejandra Carbonell Ricci

## **Asistente del Doctorado en Derecho**

Lic. José Miguel Gaitán Grajeda

## **Asistente de Investigación**

Claudia Aracely Morales Paniagua

## **Asistente Administrativa**

Rosa Mariela Ortíz Ralón

## **Recepcionista**

Dara Andrea García Batres

## **Alumno Auxiliar de Investigación**

Aníbal Estuardo Samayoa Alvarado

# AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO / *EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA*

## **Rector**

Sr. Iñaki Goirizelaia

## **Secretaria General**

Sra. Eva Ferreira

## **Vicerrector/Vicerrectora del Campus**

### *Vicerrector del Campus de Álava*

Sr. Eugenio Ruiz Urrestarazu

### *Vicerrector del Campus de Bizkaia*

Sr. Carmelo Garitaonandia

### *Vicerrectora del Campus de Gipuzkoa*

Sra. Cristina Uriarte Toledo

## **Vicerrectora de Alumnado**

Sra. Elena Bernaras

## **Vicerrectora de Calidad e Innovación**

Sra. Itziar Alkorta

## **Vicerrector de Coordinación**

Sr. Juan José Unzilla

## **Vicerrector de Euskara y Plurilingüismo**

Sr. Gidor Bilbao

## **Vicerrector de Investigación**

Sr. Miguel Ángel Gutiérrez

## **Vicerrector de Ordenación Académica**

Sr. Francisco Javier Gil Goikouria

## **Vicerrector de Profesorado**

Sr. Jon Irazusta

## **Vicerrectora de Proyección Internacional**

Sra. Miriam Peñalba

## **Vicerrectora de Responsabilidad Social y Proyección Universitaria**

Sra. Amaia Maseda

## **Gerente**

Sr. Xabier Aizpurua Tellería

**DOCTORADO EN DERECHO DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD  
RAFAEL LANDÍVAR Y DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/  
*EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA***

**Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la  
Universidad Rafael Landívar**

Dr. Rolando Escobar Menaldo

**Decano de la Facultad de Derecho de la  
Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea***

Dr. Demetrio Loperena Rota

**Responsable**

Dr. Francisco Javier Caballero Harriet

**Responsable**

Dr. Larry Andrade-Abularach

**Comisión académica**

**Presidente**

Dr. Francisco Javier Caballero Harriet

**Presidente**

Dr. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas

**Vocal**

Dr. Ignacio Muñagorri Laguía

# ÍNDICE

Presentación .....	XIII
I. Derecho interno aplicable.....	1
A. Constitución Política de la República de Guatemala .....	2
B. Código Civil.....	3
II. Derecho internacional aplicable .....	5
A. Fuentes del derecho internacional .....	5
B. Los tratados internacionales como la principal fuente de regulación sobre cursos de agua internacionales.....	6
C. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación .....	8
D. El rol de otras fuentes del derecho internacional en la regulación de los cursos de agua internacionales .....	12
III. Política pública sobre cursos de agua internacionales .....	19
A. Ideas básicas sobre políticas públicas .....	19
B. Lineamientos para la política pública sobre los cursos de agua internacionales .....	22
C. Fundamento legal para la formulación de una política pública sobre cursos de agua internacionales en Guatemala .....	29
D. Política Nacional del Agua .....	32
IV. Bibliografía.....	39



## PRESENTACIÓN

El agua es un recurso natural cuyo valor se encuentra en constante aumento a medida en que el mundo se industrializa, la población mundial crece y las fuentes de agua se van contaminando o agotando. Por ese motivo, la manera en que los Estados regulen y administren los recursos hídricos que tienen a su disposición será determinante para el bienestar de sus poblaciones, especialmente para las generaciones futuras. Igual o mayor relevancia tendrá la resolución de conflictos con los países vecinos en cuanto a los recursos hídricos fronterizos o compartidos, con el objeto de unir esfuerzos y lograr la cooperación, evitando los roces políticos e incluso hostilidades bélicas.

Dentro de la regulación jurídica de las aguas, existe una materia que ha sido escasamente estudiada por los juristas nacionales y sin embargo, es de vital importancia para el desarrollo del país. Se trata de los cursos de agua internacionales. De manera sencilla, se puede decir que un curso de agua internacional o transfronterizo es aquel que fluye a través de los territorios de dos o más Estados. En el caso de Guatemala, se encuentran varios ejemplos, como el río Motagua, el Usumacinta, el Sarstún y el Suchiate.

Como una aportación académica a los esfuerzos por alcanzar la óptima protección legal de los recursos hídricos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas presenta esta investigación, titulada *Cursos de agua internacionales: regulación jurídica en Guatemala*, llevada a cabo por el M.A. Gustavo Adolfo Orellana Portillo,\* colaborador/investigador de este Instituto.

---

\* *Gustavo Adolfo Orellana Portillo* es estudiante del doctorado en derecho por la Universidad Rafael Landívar y la Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea*; tiene una maestría en derecho internacional marítimo del *International Maritime Law Institute* en Malta, de la Organización Marítima Internacional; es licenciado en ciencias jurídicas y sociales, abogado y notario por la Universidad Rafael Landívar. Es catedrático de los cursos de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado de la Universidad Rafael Landívar desde 1997. También es miembro del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional.

En su investigación, el autor analiza el derecho interno e internacional aplicable al régimen de los cursos de agua internacionales, enfocándose en los tratados como principal fuente de regulación de la materia. Además, propone la creación de una política pública al respecto, ofreciendo una serie de lineamientos, principios y fundamentos jurídicos para su elaboración.

Esta investigación está compuesta por los capítulos 4 al 7 del trabajo de fin de máster universitario de investigación en derecho “Sociedad Democrática, Estado y Derecho” de la Universidad Rafael Landívar y la Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea*, titulado *La corresponsabilidad económica de los Estados ribereños en la conservación de los cursos de agua internacionales*, el cual representa la culminación exitosa de la primera fase doctoral.

Dicho trabajo de fin de máster fue realizado bajo la dirección del doctor Gurutz Jáuregui Bereciartu, profesor de la Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea* y prolífico autor de decenas de artículos de revistas científicas, colaboraciones en obras colectivas y libros.

Agradecemos al M.A. Orellana Portillo por compartir con nosotros su enriquecedora investigación, y a la vez le deseamos lo mejor en la ardua tarea de elaboración de su tesis doctoral.

**Dr. Larry Andrade-Abularach**

*Director*

*Instituto de Investigaciones Jurídicas*

*Coordinador*

*Doctorado en Derecho*

*Universidad Rafael Landívar y*

*Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea  
en Guatemala*

**M. A. Luis Andrés Lepe Sosa**

*Investigador*

*Instituto de Investigaciones Jurídicas*

Guatemala de la Asunción, octubre de 2013.

# CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES: REGULACIÓN JURÍDICA EN GUATEMALA\*

## I. DERECHO INTERNO APLICABLE

En Guatemala y pese a numerosos esfuerzos encaminados a aprobar una Ley Nacional de Aguas, no ha sido posible para el Congreso de la República promulgarla, ya que los intereses de diversos sectores han logrado influir para que no sea posible lograr un acuerdo en beneficio de la gobernanza y preservación de los recursos hídricos, a pesar que la propia Constitución Política en el artículo 127, ordena la promulgación de una ley específica para efectos de regular el aprovechamiento, uso y goce, de acuerdo con el interés social.

Actualmente, el régimen legal e institucional del agua vigente se integra por un conjunto de disposiciones dispersas en leyes generales, ordinarias y especiales, emitidas entre el año de 1932 y el año 2010 basadas en principios políticos, económicos, sociales y ambientales disímiles, que no favorecen la gobernanza eficaz del agua pues presentan importantes vacíos, contradicciones, pasajes oscuros y ambigüedades.<sup>1</sup>

La Constitución Política de la República de 1985 estipula que todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles, quedando su aprovechamiento, uso y goce otorgados por ley de acuerdo con el interés social. El Código Civil, sin embargo, reconoce la propiedad privada de las aguas dentro de los terrenos privados, pero las considera de dominio público cuando salen de las fincas o predios donde nacen o escurren. Con el propósito de modernizar y ordenar el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, se encuentra en proceso de estudio y aprobación la Ley Nacional de Aguas.

---

\* Orellana Portillo, Gustavo Adolfo, *La corresponsabilidad económica de los Estados ribereños en la conservación de los cursos de agua internacionales*, Guatemala, 2012, trabajo de fin de máster universitario en investigación en derecho “Sociedad Democrática, Estado y Derecho”, por la Universidad Rafael Landívar y la Universidad del País Vasco/*Euskal Herriko Unibertsitatea*, capítulos 4, 5, 6 y 7, p. 31-76.

1 Colom de Morán, Elisa y Morales-de la Cruz, Marco (eds.), *Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia*, Guatemala, Gabinete Específico del Agua, 2011, p. 10.

Una solución intermedia, en tanto que se logra la aprobación de una Ley General de Aguas, es establecer una política pública de cursos de agua internacionales, con lo cual se aportaría una base para las negociaciones de acuerdos bilaterales específicos para cada uno de los cursos de agua internacionales con los países vecinos, porque no se dispone de un instrumento legal específico que norme los usos y aprovechamientos del recurso agua, ni existe un ente superior de gobierno regulador en materia de aguas.

Sin una Ley General de Aguas, en donde aparezcan establecidos los derechos y obligaciones de los particulares y las autoridades, y en donde estén definidos los distintos usos del agua y las normas que pudieran servir de base para una política de aguas, las normas referentes a este tema continúan dispersas en varios cuerpos legales. A continuación se citan dos de ellas: *a)* la Constitución Política de la República; y, *b)* el Código Civil, sin entrar por la naturaleza breve de este trabajo en ningún análisis particular.

### **A. Constitución Política de la República de Guatemala**

Destaca en primer lugar la propia Constitución Política de la República, que contiene unas normas generales en cuanto a las aguas, las competencias de la Presidencia de la República y de los Ministerios de Estado, principalmente el de Relaciones Exteriores; destacan los artículos 127 y 128, que establecen lo siguiente:

Artículo 127.- Régimen de aguas. Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia.

Artículo 128.- Aprovechamiento de aguas, lagos y ríos. El aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso.

## **B. Código Civil**

El Código Civil de Guatemala, por ser una norma de aplicación interna, no aporta normas específicas que regulen adecuadamente los cauces de agua internacionales; sin embargo, contiene normas generales que pueden ser de alguna utilidad. El artículo 458 únicamente establece que son bienes nacionales de uso público común:

[...] 3°. Las aguas de la zona marítima territorial en la extensión y términos que fije la ley respectiva; los lagos y ríos navegables y flotables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite al territorio nacional; las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento industrial, en la forma que establece la ley de la materia; y las aguas no aprovechadas por particulares [...].

La regulación a la que se somete un curso de agua internacional, si bien debe tener bases jurídicas internas en las cuales se plantea la posición del Estado de que se trate, debe estar regulado en definitiva por el derecho internacional, que estará contenido en tratados internacionales. Esto se desarrolla en el siguiente capítulo.



## II. DERECHO INTERNACIONAL APLICABLE

### A. Fuentes del derecho internacional

La importancia en la preservación de los cursos de agua internacionales y sus respectivas cuencas hidrográficas internacionales, por tratarse de relaciones internacionales entre Estados soberanos, se regulan por el derecho internacional, cuyas fuentes están listadas en el artículo 38 (1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia:

Las fuentes fundamentales de Derecho Internacional son los tratados, la costumbre internacional y los principios generales del derecho, y son fuentes subsidiarias, según el propio texto del Estatuto, las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones [...].

Además de las mencionadas, existen otras fuentes que no son obligatorias, pero sí ejercen influencia en el derecho internacional.

El mejor ejemplo son las resoluciones de los organismos internacionales gubernamentales, los cuales no son de observancia obligatoria por los Estados, ya que tienen la calidad de declaraciones. En dichas resoluciones participan representantes de los Estados miembros, y aunque no han sufrido el procedimiento legal interno de manifestación de voluntad para que su contenido sea obligatorio, el hecho de ser emitidas por los representantes de los Estados determina que tales resoluciones vayan creando derecho. Algunos tratadistas llegan incluso a considerarlas costumbre internacional automática.<sup>2</sup>

Las principales fuentes del derecho internacional son los tratados internacionales y la costumbre internacional. Los tratados internacionales pueden ser generales o específicos en relación con la materia que regulan, y bilaterales o multilaterales atendiendo al número de Estados que son parte del tratado.

---

2 Orellana Portillo, Gustavo Adolfo, *Antecedentes y análisis del Acuerdo especial entre Guatemala y Belice para someter el reclamo territorial, insular y marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia*, Guatemala, Tipografía Nacional, 2009, p. 112 y 113.

## **B. Los tratados internacionales como la principal fuente de regulación sobre cursos de agua internacionales**

Sobre el rol de los tratados internacionales en la regulación de los cursos de agua internacionales, Díez de Velasco afirma:

Normalmente la regulación jurídica de los usos de los cursos de agua internacionales se lleva a cabo a través de convenciones bilaterales o multilaterales específicas para cada supuesto, y concertadas entre los Estados ribereños interesados [...] La escasez de normas de carácter general, por un lado, y la variedad de las posibles utilidades de los cursos de agua internacional, por otro, han hecho que, tanto a nivel de Organizaciones internacionales de carácter gubernamental como desde los Institutos científicos, se intente la formulación de unos principios generales en la materia.<sup>3</sup>

En el mismo sentido, la investigación de Claudia Sadoff establece lo siguiente:

Los tratados internacionales desempeñan un papel importante en la gestión de aguas transfronterizas porque su negociación permite que los estados encuentren compromisos entre intereses diferentes y codifiquen normas, principios y procedimientos claros acerca de cómo deberían compartirse el agua y los beneficios del desarrollo de los recursos hídricos. Los tratados internacionales no impedirán todos los conflictos entre estados que comparten agua. Sin embargo, son absolutamente necesarios para definir las “reglas del juego” que mejoran la seguridad jurídica y disminuyen la probabilidad de conflictos por agua que surgen entre estados que la comparten.

No todas las cuencas hidrográficas se encuentran bajo acuerdos internacionales y muy pocos de los acuerdos existentes establecen un marco de referencia jurídico sólido para la gestión integrada de recursos hídricos. En los países desarrollados, se han establecido muchos acuerdos internacionales para regular las cuencas compartidas. Por ejemplo, Europa tiene cuatro cuencas hidrográficas compartidas por cuatro o más países que se regulan con no menos de 175 tratados. Si bien se han actualizado algunos de ellos, otros tratados antiguos no tienen el alcance de tratados modernos. En los países en vías de desarrollo, es menos común la regulación de recursos hídricos compartidos. Por ejemplo, África posee un sistema grande y complejo de cuencas hidrográficas,

---

3 Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 464.

pero relativamente pocos tratados que aborden su uso. Por ello, las prioridades para los gestores del agua y de quienes toman decisiones al respecto deberían ser: desarrollo de tratados para los recursos hídricos internacionales que todavía no están cubiertos por acuerdos; y actualización de los tratados existentes para asegurar que promuevan una gestión hídrica integrada, sostenible y equitativa, incluyendo una flexibilidad adecuada para responder ante circunstancias cambiantes o imprevistas (p.e., las incertidumbres del cambio climático).<sup>4</sup>

Sería un error copiar textualmente uno de los tratados que se han celebrado para otros cuerpos de agua transfronterizos, pero hay lecciones valiosas que pueden extraerse de ellos para su aplicación en Guatemala; así lo afirma Díez de Velasco, en sus palabras:

Si atendemos a la práctica de los Estados y al derecho convencional, tampoco es posible establecer unas normas generales rígidas y uniformes para todos los supuestos, cada curso de agua internacional presenta sus problemas específicos, y cada convenio atiende a usos o aprovechamientos diferentes. No obstante, sí es posible extraer del estudio de los diferentes convenios ciertas características comunes, como son la tendencia a la cooperación institucionalidad entre los Estados signatarios a través de la creación de comisiones mixtas permanentes y la aceptación de limitaciones a la soberanía de cada Estado ribereño en base a la comunidad de intereses que entre los mismos se establece.<sup>5</sup>

No cabe duda que el derecho de los cauces de agua internacional aún está en formación y no se ha logrado arribar a normas generales internacionales de carácter obligatorio, debido precisamente a que cada cauce de agua es una entidad con características propias y los Estados ribereños tienen intereses legítimos distintos y en ocasiones opuestos sobre su utilización.

Para entender el régimen legal de cada recurso hídrico transfronterizo, es necesario analizar los tratados internacionales existentes. Los tratados varían en determinadas características, principalmente las siguientes: *a)* cobertura geográfica; *b)* punto focal primario; *c)* alcance de sus provisiones; y, *d)* marcos de referencia institucionales. El alcance geográfico puede ser:

---

4 Sadoff, Claudia *et al.* (eds.), *Compartir. Gestionando el agua entre fronteras*, Suiza, IUCN, 2008, p. 53.

5 Díez de Velasco, Manuel, *op. cit.*, nota 3, p. 462.

i) global; ii) regional; iii) multilateral; iv) bilateral; y, v) de cuenca hidrográfica. A su vez, el punto focal en los primeros tratados de este tipo se centraron en usos de navegación, y posteriormente se han tratado otras actividades (irrigación, producción industrial, control de inundaciones, etc.). La mayoría de tratados actuales aplican un enfoque integral con implicaciones ambientales y de equidad.<sup>6</sup>

### **C. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación**

La Organización de las Naciones Unidas ha hecho un esfuerzo importante en auspiciar la negociación y posterior celebración de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación de 1997, el cual es un tratado marco con carácter general y de aplicación universal que recoge una serie de principios y normas que puedan aplicarse y adaptarse a cualquier curso de agua internacional, adaptándose a través de acuerdos o actividades bilaterales y,

[...] representa una importante contribución al fortalecimiento del estado de derecho en esta esfera, de importancia cada vez más crítica, de las relaciones internacionales, así como a la protección y preservación de los cursos de agua internacionales. En una era en que se está agravando la escasez de agua, cabe esperar que la influencia de la Convención siga en aumento.<sup>7</sup>

Es importante mencionar que, según Sadoff:

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cauces de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación es el único acuerdo global que se centra en la gestión de cauces de agua internacionales, de su conservación y de su uso para fines distintos de la navegación. Aunque este tratado todavía no está vigente,

---

6 Sadoff, Claudia et al. (eds.), *op. cit.*, nota 4, p. 53.

7 McCaffrey, Stephen C., *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación*, Librería Audiovisual de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, 2009, [www.un.org/law/avl](http://www.un.org/law/avl)

lo cual significa que no es obligatorio para ningún país, desempeña un papel importante para la codificación de una serie de principios y normas que pueden servir como directrices para establecer un régimen para la gestión de recursos hídricos compartidos.<sup>8</sup>

La Convención aún no ha entrado en vigor, ya que se necesitan treinta y cinco ratificaciones según el propio tratado y, hasta la fecha, se han recibido únicamente veinticuatro, lo cual no es óbice para que la consideremos con profundidad, porque en ella podemos encontrar respuestas concretas a las necesidades específicas de cada curso de agua internacional y a las pretensiones de cada uno de los países ribereños.<sup>9</sup>

En lo que concierne al presente trabajo, interesa resaltar el contenido del artículo 5 de la Convención, que a continuación se transcribe:

1. Los Estados del curso de agua utilizarán en sus territorios respectivos un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. En particular, los Estados del curso de agua utilizarán y aprovecharán un curso de agua internacional con el propósito de lograr la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate.
2. Los Estados del curso de agua participarán en el uso, aprovechamiento y protección de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable.

Esa participación incluye tanto el derecho de utilizar el curso de agua como la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento, conforme a lo dispuesto en la presente Convención.

La Convención se esfuerza en recoger y regular las posiciones de los países en sus distintas perspectivas geográficas, es decir, cuenca alta o cuenca baja del curso de agua, al decir que se utilizará el agua de una manera equitativa y razonable, con el propósito de disfrutarla al máximo, pero dando una protección adecuada para

8 Sadoff, Claudia et al. (eds.), *op. cit.*, nota 4, p. 53.

9 Página de Internet de la Organización de las Naciones Unidas, [http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&cmdsg\\_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&cmdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en)

garantizar que este recurso se mantenga y conserve. Ahora bien, para lograr este propósito es necesario invertir recursos económicos –los cuales siempre son escasos en los países en vías de desarrollo–, por lo que al mencionarse la equidad y razonabilidad se debe entender para los propósitos de aprovechamiento, pero también de conservación por parte de los Estados ribereños de un cauce de agua internacional específico.

Esta necesidad de financiamiento conjunto se recoge también en la Carta Europea del Agua adoptada en 1967. El Consejo de Europa proclamó, entre los principios que deben tomarse en cuenta para una correcta gestión del agua, que este recurso no es inagotable. Es necesario conservarla, controlarla y, si es posible, aumentar su cantidad; además, el Consejo afirma –acertadamente– que el agua no tiene fronteras; es un bien común que requiere la cooperación internacional.<sup>10</sup>

El recién citado artículo 5 de la Convención reitera lo anterior. Además, en el artículo 6 se desarrolla el contenido y sentido del artículo 5, al establecer que:

La utilización de manera equitativa y razonable de un curso de agua de conformidad con el artículo 5 requiere que se tengan en cuenta todos los factores y circunstancias pertinentes, entre otros:

- a) Los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales;
- b) Las necesidades económicas y sociales de los Estados del curso de agua de que se trate;
- c) La población que depende del curso de agua en cada Estado del curso de agua;
- d) Los efectos que el uso o los usos del curso de agua en uno de los Estados del curso de agua produzcan en otros Estados del curso de agua;
- e) Los usos actuales y potenciales del curso de agua;

---

10 <http://aiguesdebenissa.com>

- f) La conservación, la protección, el aprovechamiento y la economía en la utilización de los recursos hídricos del curso de agua y el costo de las medidas adoptadas al efecto;
- g) La existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto.

No existen tratados internacionales de aplicación general obligatoria a los Estados con respecto a los cursos de agua internacionales, y aunque a la presente fecha, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación de 1997 no ha entrado en vigor, y a pesar que Guatemala no es parte de la misma, es innegable que sus disposiciones pueden servir de base para una futura negociación entre los países ribereños de un curso de agua internacional específico, y que de las normas anteriores pueda sostenerse con seguridad que la participación implica derechos y obligaciones. Derechos en cuanto a su utilización de conformidad con sus necesidades, pero también obligaciones con respecto a su conservación y protección de todo el cauce, tanto cuencas altas como bajas, ya que lo que afecte la cuenca alta repercutirá en el curso río abajo.

Según la Convención, la conservación, utilización y aprovechamiento lleva implícita la idea de la cooperación entre los Estados ribereños, o la necesidad de establecer determinados límites al ejercicio de la soberanía.

Podemos afirmar entonces que en la actualidad existe consenso en el sentido que:

No existe un reglamento jurídico único para todos los sistemas hidrográficos, al igual que tampoco lo existe para todos los ríos. Ello se debe a que cada uno presenta características geográficas disímiles, como también los países miembros de cada sistema hidrográfico presentan características económicas y socio culturales distintas. Por lo cual sus necesidades y las prioridades que otorguen al uso del agua también lo serán.<sup>11</sup>

---

11 Querol, María, *Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos*, Santiago de Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de Naciones Unidas, 2003, p. 9.

Los Estados ribereños, como se apuntó arriba, pueden adoptar algunas de las disposiciones contenidas en tratados generales sobre la materia; pero esta aplicación dependerá, no solamente de la voluntad de los negociadores de los países, sino de algún nivel de seguridad y certeza de que esas disposiciones son principios generales de derecho o normas consuetudinarias sobre la materia, es decir, fuentes aceptadas de derecho internacional, ya que serán decisivas para la utilización de bienes o recursos que se consideran soberanos de los Estados ribereños y que probablemente serán cuestionadas por los distintos órganos de los Estados y por las propias poblaciones.

#### **D. El rol de otras fuentes del derecho internacional en la regulación de los cursos de agua internacionales**

Para entender la “costumbre internacional”, regresemos un momento al artículo 38 (1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que se refiere a ella así: “La Corte deberá aplicar: [...] b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como Derecho [...]”. Ahí encontramos los dos elementos de esta fuente, que son: el precedente, es decir, una práctica de los Estados, un modo de comportarse, la forma de actuar en cierto sentido; y, b) la opinión de los Estados de que su actuación es jurídicamente procedente, consentida y compartida por la conducta de los demás Estados.

Por otro lado, no es sencillo determinar cuándo la costumbre internacional es obligatoria para las partes, ya que solamente la decisión de un tribunal internacional podrá en un momento específico decidir si estamos ante un principio obligatorio, a menos que los principios sean recogidos en un tratado internacional que haya entrado en vigor, y específicamente para los Estados ribereños. Sin embargo, en los casos de tratados internacionales que aún no han entrado en vigor, esta discusión puede ser interminable, a menos que los Estados decidan voluntariamente aplicarlos.<sup>12</sup>

Al respecto, Claudia Sadoff afirma lo siguiente:

---

12 Ver: Sadoff, Claudia *et al.*, *op. cit.*, nota 4, p. 53.

A diferencia de los tratados internacionales, las normas consuetudinarias o los principios jurídicos internacionales, instrumentos como declaraciones, códigos de conducta, directrices o declaraciones de conferencias internacionales de alto nivel no crean normas vinculantes y obligaciones para los estados. Los principios jurídicos que se reflejan en estas iniciativas no son leyes rigurosas sino más bien “leyes blandas”. Estas las pueden utilizar los estados para desarrollar y someter a prueba normas legales nuevas antes de que se vuelvan vinculantes, o como un recurso potencial del que se pueden extraer ideas para negociar nuevos planes de gestión transfronteriza.

Los procesos para desarrollar leyes blandas le agregan una importancia especial. Estos instrumentos legales no vinculantes se crean mediante conferencias como el Foro Mundial del Agua o iniciativas como Global Water Partnership (GWP), que son más dinámicos que los procesos internacionales tradicionales para legislar y a menudo tienen una mayor vinculación directa con sociedades. Estos foros involucran a una amplia gama de actores, desde organizaciones científicas y especialistas académicos, ONGs, industrias, hasta agencias gubernamentales. Cada una de ellas puede influir en el desarrollo de “leyes blandas” con la presentación de sus opciones políticas o resultados de su investigación científica ante una mayor audiencia, con el cabildeo a estados para que apliquen ciertas políticas o incluso en forma directa con la redacción de ciertos instrumentos de “leyes blandas”.

A pesar de su gran importancia, las leyes blandas no reemplazan normas vinculantes de derecho internacional sobre agua dulce. Más bien desempeñan un papel complementario en crear, mejorar o interpretar el marco de referencia jurídico internacional para recursos hídricos compartidos.<sup>13</sup>

Los acuerdos cuasi legislativos (“*non binding agreements*”) son parte de las denominadas “leyes blandas” o “*soft law*”. Por lo general, son el resultado de resoluciones de organismos internacionales o soluciones de compromiso. Estas normas pueden ser precursoras de convenios internacionales, si son recogidas por los Estados y aplicadas por la generalidad y en forma consistente a lo largo de un plazo de tiempo, que por cierto no está determinado en ninguna norma. Sin embargo, y en tanto eso no ocurra, es difícil tratar de

---

13 *Ibidem*, p. 53 y 54.

basar en ellas derechos y obligaciones, a menos que sean discutidas en un caso específico y aplicadas por un tribunal internacional.

Los Estados suelen participar en resoluciones de los organismos internacionales, tales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, porque de esa manera se expresan alrededor de un tema específico sin comprometer el consentimiento de los Estados, ya que son manifestaciones que no sufren el proceso de ratificación del Estado y que no son vinculantes. De esta manera se va creando un asentimiento general y reiterado que después de algún tiempo se vuelve obligatorio.

Las leyes blandas o “*soft law*” se diferencian de los tratados porque carecen de rigidez y pueden evolucionar y adaptarse a las exigencias de la sociedad, lo cual se considera de gran utilidad porque les permite evolucionar con respecto a la materia que regulan. Sin embargo, esta cualidad también tiene la desventaja que le imprime imprecisión al “*soft law*” porque no se puede determinar con absoluta certeza cuándo está o no vigente plenamente. Un ejemplo de “*soft law*” se encuentra en las Normas de Helsinki sobre los Usos de las Aguas de Ríos Internacionales.

Aunque no sean de aplicación obligatoria para los Estados, las Normas o Reglas de Helsinki de 1966, formuladas por la *International Law Association* (ILA), han sido de gran importancia en el desarrollo del derecho internacional sobre cursos de agua internacionales, porque constituyen un hito en el derecho internacional sobre dicho tema, y cuyas normas –desde entonces– son citadas a menudo en negociaciones bilaterales y multilaterales; sus principales parámetros son: *a*) reconocimiento de los intereses y derechos de otros países vecinos y por ende renuncia a la soberanía absoluta; *b*) obligación de indemnizar a otros Estados cuando se perjudican sus intereses; *c*) análisis de costos y beneficios en la planificación y ejecución de un proyecto, con el objetivo de su funcionamiento sustentable; *d*) obligación de informar a los vecinos y de intercambio abierto de datos; y, *e*) regulación de las objeciones por comisiones de consulta y arbitraje.

No obstante, cada vez es más urgente que los Estados ribereños conserven los recursos hídricos en sus territorios, ya que afrontamos tiempos difíciles provocados por la presión que ejercen las poblaciones que cada vez son más numerosas, especialmente en América Latina en donde la tasa de nacimientos es alta, lo que afecta cada vez más todos nuestros recursos naturales, incluyendo por supuesto los cursos de agua nacionales o internacionales. Las evaluaciones e investigaciones realizadas por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales concluyen que los eventos naturales y las malas prácticas agrícolas, forestales y, en general, los inadecuados usos del territorio, exacerban y deterioran las condiciones de calidad de vida de los habitantes, afectando la calidad y cantidad de los bienes y servicios naturales, especialmente los hídricos, la pérdida de los ecosistemas naturales y el aumento en los procesos de erosión de los suelos.<sup>14</sup>

Adicionalmente y en paralelo, el cambio climático que se está registrando globalmente ha provocado que en el caso específico de Guatemala, se hayan registrado los efectos negativos de eventos meteorológicos de gran intensidad en menos de una década: en efecto, en 1998 el huracán *Mitch*, la sequía en 2001 y en 2005 los estragos de la tormenta tropical *Stan*. Se evidencia de esta forma una mayor recurrencia de eventos extremos que los reportados en el pasado.<sup>15</sup>

En la región latinoamericana, los cuerpos de agua transfronterizos son regulados principalmente mediante tratados bilaterales celebrados entre los Estados en cuyas fronteras se ubican dichos cuerpos. El acuerdo de cooperación suscrito se convierte así en el ordenamiento jurídico que rige dicho cuerpo de agua concreto. No obstante, los tratados suelen reflejar el respeto a las normas jurídicas consuetudinarias que regulan la utilización de los sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos.<sup>16</sup>

---

14 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), *El ABC del cambio climático*, Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, Formación, Organización y Participación Social, Guatemala, MARN, 2009.

15 Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo Número 329-2009, que aprueba la Política Nacional de Cambio Climático.

16 Querol, María, *op. cit.*, nota 11, p. 23.

Ante esta falta de normas específicas de carácter general, los Estados deben esforzarse en la celebración de tratados bilaterales específicos para cada curso de agua internacional, en cuyos textos deben tomar en cuenta las características especiales de los mismos y de los países ribereños. Especial atención debe ponerse en asegurar que la conservación de los recursos se garantizará con la aportación de los Estados parte en forma equitativa.

Es digna de ser analizada y replicada, en lo que se considere pertinente, la experiencia de España y Portugal:

[...] cuentan con una extensa tradición de cooperación bilateral en las cinco cuencas transfronterizas que comparten (Miño, Limia, Duero, Tagus y Guadiana). Un tratado firmado en 1864 estableció las fronteras internacionales de los ríos, e hizo hincapié en la importancia de emplear recursos hídricos transfronterizos para beneficio de ambos países. El acuerdo inicial fue seguido por otros tratados y acuerdos bilaterales, como los firmados en 1866, 1906 y 1912.

El Convenio de Albufeira, firmado en 1998 en concordancia con los principios de la Directiva Marco del Agua, busca equilibrar la protección ambiental con el desarrollo sostenible de los recursos hídricos en ambos países. España y Portugal habrán de coordinar sus respectivos esfuerzos de gestionar el agua en las cuencas compartidas. El Convenio de Albufeira creó dos órganos iguales: la Conferencia de las Partes y la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (*Commission on the Application and Development of the Convention, CADC*), responsable de la toma de decisiones. Asimismo, un Secretariado Técnico de la Comisión, órgano permanentemente activo, estará destinado a garantizar que la CADC sea eficaz, y a coordinar el desarrollo de planes integrados en las cuencas hidrográficas en el próximo ciclo de planificación hidrológica.<sup>17</sup>

En el caso especial de Guatemala, por considerarse el agua, los ríos y cuencas como bienes públicos y por tratarse de un Estado en que se ubican las cuencas altas de varios cursos de agua internacionales, la celebración de los tratados bilaterales con los países vecinos debe tener en cuenta esa realidad geográfica y social para que no se afecten las necesidades de su población, economía

---

17 Global Water Partnership (GWP) y Red Internacional de Organismos de Cuenca (International Network of Basin Organizations, INBO), *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*, Empresa Gráfica Mosca, 2009, p. 28.

y ambiente, ya que el recurso es escaso y podría disminuir en el futuro.

Asimismo, se propone que en los acuerdos bilaterales que se celebren sobre cada curso de agua internacional, se incluyan esquemas de cooperación por parte de los Estados ribereños, en el sentido que reconozcan la corresponsabilidad económica necesaria, para que inviertan en forma proporcional a su utilización, en la conservación de las cuencas de los cursos de agua internacionales a través de mecanismos que permitan proteger los bienes y servicios hídricos, en los que tanto los países cuenca abajo como cuenca arriba contribuyan financieramente de manera equitativa al uso y aprovechamiento del agua que reciben de manera natural.

Es indudable que:

“[...] cuando se trata de regular ríos y lagos que definen cuencas compartidas no existe otra alternativa más que alcanzar un cierto nivel de acuerdo entre los países involucrados, con el fin de obtener, mediante el consenso y la negociación, situaciones equilibradas en los diferentes usos del río y los recursos conexos. Ha habido intentos por alcanzar normas obligatorias a nivel global pero se está lejos de su aceptación universal. El ejemplo más claro es la Convención de 1997 [...]”.<sup>18</sup>

La Convención contiene normas generales que pueden servir de base, durante el tiempo que tome su entrada en vigor, para ser incluidas voluntariamente en tratados bilaterales que se celebren entre países ribereños.

---

18 Aguilar, Grethel e Iza, Alejandro, *Gobernanza de aguas compartidas. Aspectos jurídicos e institucionales*, Suiza, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, Centro de Derecho Ambiental de la UICN, 2009, p. 35.



### III. POLÍTICA PÚBLICA SOBRE CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES

#### A. Ideas básicas sobre políticas públicas

Para abordar apropiadamente este tema, considero necesario revisar algunas ideas básicas referentes a las políticas públicas o de gobierno en general, a fin de que sirvan como punto de partida para enfocar la actuación que Guatemala debe sostener frente a los países vecinos que reciben los recursos hídricos de los cursos de agua internacionales que nacen en nuestro territorio, y afrontar con eficiencia la conservación de esos recursos hídricos, asumiendo la actual generación su responsabilidad con las generaciones futuras, en el sentido de heredarles la calidad y cantidad de agua que nosotros recibimos de nuestros antepasados.

En palabras de Luis Bouza-Brey:

El hombre es un ser social por naturaleza. Es decir, que le resulta imposible vivir aislado: siempre está inmerso en un haz de relaciones sociales que determinan sus condiciones de vida. Y a medida que estas condiciones de vida son más activamente configuradas por la acción humana, la interdependencia, lo que Durkheim llamaría “densidad social”, se hace más intensa. El mundo es cada vez más una “aldea global” en la que todo repercute en todo [...] la política es el gobierno de estas situaciones sociales, la actividad de dirigirlas, ordenarlas e integrarlas. Toda actividad humana tendente a orientar hacia metas las situaciones sociales, o a ordenarlas e integrarlas, asignando papeles, recompensas y sanciones y resolviendo conflictos, es una actividad política.<sup>19</sup>

Asimismo, el doctor Francisco Letamendia afirma lo siguiente:

La política encuentra su razón de ser en la existencia de conflictos entre grupos: es la actividad colectiva que los miembros de una comunidad llevan a cabo para regular tales conflictos, mediante la adopción de decisiones que obligan –si es preciso por la fuerza– a sus miembros [...] La política, aunque no consiga en todos los casos solucionar los conflictos, se propone siempre preservar un cierto grado de cohesión social, que la convierte en una expresión noble de la actividad humana

---

19 Bouza-Brey, Luis, “El poder y los sistemas políticos”, en: Caminal Badia, Miquel (ed.), *Manual de ciencia política*, 2ª. ed., Madrid, Tecnos, 2005, p. 39.

[...] la política aspira tendencialmente a poner las bases que permitan superar las necesidades y sufrimientos privados mediante la creación de leyes e instituciones que dan forma a la vida colectiva, regulan sus conflictos y desacuerdos recurrentes, y configuran sus narrativas.<sup>20</sup>

Cuando hablamos de recursos naturales, nos referimos a bienes que nos importan a todos los nacionales de un Estado como es el agua, que es de vital importancia para el sostenimiento de la vida y el progreso de las naciones; las decisiones en relación con su conservación deben ser tomadas por el Estado en donde se ubiquen dichos recursos en beneficio de todos sus ciudadanos. Cuando estos recursos se internacionalizan –en el caso de cursos de agua o hidrocarburos transfronterizos–, cualquier acción o falta de ella por parte del Estado afectará adicionalmente a otros grupos de personas de distinta nacionalidad; esas decisiones deberán ser consensuadas y acordadas a través de tratados internacionales que sean celebrados con los países vecinos.

Al respecto, Joaquim Lleixa refiere:

La actividad de gobierno –la función de gobierno– tiene que ver con la dirección política general de la sociedad y el Estado. Esta actividad es asimismo una fuente de impulso y de orientación –de *leadership*, de *indirizzo politico*– que, condicionada por la legitimidad de quienes ejercen el gobierno, actúa en un circuito que asocia los órganos políticos del Estado, las administraciones públicas, el sistema de partidos, diversas fuerzas y grupos sociales [...] Pero, entre los órganos estatales, la primacía en esa dirección e impulso corresponde al gobierno, sobre todo en el actual Estado social e intervencionista.<sup>21</sup>

Refiriéndose específicamente a las políticas públicas, el doctor Letamendia hace las siguientes afirmaciones:

Las políticas públicas son las actividades concretas gubernamentales en campos específicos; tienen resultado (*outputs*) y ejercen consecuencias (*outcomes*) durante un cierto período de tiempo (en Fernández, 1999). Vallés (2000) las define como un conjunto interrelacionado de decisiones

20 Letamendia Belzunce, Francisco, *Ciencia política alternativa, su aplicación al País Vasco e Irlanda del Norte*, Madrid, Fundamentos, 2002, p. 15-16.

21 Lleixa, Joaquim, “El Gobierno”, en: Caminal Badia, Miquel (ed.), *Manual de ciencia política*, 2ª. ed., Madrid, Tecnos, 2005, p. 430.

o no decisiones, que tiene como fondo un área determinada de conflicto o tensión social, incorporando cierto grado de obligatoriedad y contando con algún tipo de legitimidad política.<sup>22</sup>

Antoni Fernández comenta a continuación:

Se trata del enfoque más cercano a la ciencia política. De finalidades explicativas y método inductivo, la incorporación de variables sistémicas de tipo político y socioeconómico constituye uno de sus elementos característicos y diferenciales. [...] el análisis de políticas públicas se ha desarrollado siguiendo dos caminos diferentes; mientras un grupo de investigadores, entre los que figuran T. Lowi y Dye, ha puesto el énfasis en el análisis de los contenidos, *outputs* y determinantes de las políticas públicas, un segundo grupo (Jones, Thoenig) ha centrado sus estudios en el análisis de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas y prestado una atención preferente al papel de los diferentes actores y estilos decisorios [...].<sup>23</sup>

Se cita nuevamente al doctor Francisco Letamendia, quien señala con gran acierto:

[las] fases de las políticas públicas se describen como: 1. identificación del problema; 2. formulación de una solución; 3. toma de decisión; 4. implementación; 5. evaluación de los resultados.

Fase 1ª, identificación del problema y de su entrada en la agenda. Sólo se inscriben en ella los asuntos que superan la resistencia de los guardianes de la agenda.

Fase 2ª, formulación de soluciones. Predominan en ella los expertos.

Fase 3ª, toma de decisiones. Está condicionada por las relaciones de poder y por el grado de racionalidad del decisor.

Fase 4ª, implementación, o ejecución, de las políticas públicas. Es en esta fase donde se produce la interacción entre las agencias de gobierno y los actores colectivos (*policy networks*) y entre agencias situadas en distintos niveles de gobierno (relaciones intergubernamentales). Como hemos visto, los estudios de implementación han dado lugar a una escuela específica.

22 Letamendia Belzunce, Francisco, *op. cit.*, nota 20, p. 117.

23 Fernández, Antoni, "Las políticas públicas", en: Caminal Badia, Miquel, *Manual de ciencia política*, 2ª. ed., Madrid, Tecnos, 2005, p. 468.

Fase 5<sup>a</sup>, evaluación de la política por actores o ciudadanos, y/o por expertos.

Fase 6<sup>a</sup>, decisión sobre continuidad, redefinición o cese de una política pública (en Fernández, 1999).<sup>24</sup>

## **B. Lineamientos para la política pública sobre los cursos de agua internacionales**

Las fases anteriores describen todo el proceso que debe cubrir una política pública, desde la identificación de la realidad, del problema o de la materia de trabajo, cuáles son las posibles soluciones para resolverlo, los procedimientos que deben seguirse y la decisión por parte del Estado de trabajar en forma ordenada en el plan de trabajo que debe realizarse para alcanzar los objetivos.

Por ello es importante en el caso objeto de estudio: *a)* conocer cuáles son las condiciones reales de los recursos que forman parte de los cursos de agua internacionales; *b)* conocer las áreas de territorio cubiertas por cuencas hidrográficas; *c)* informarse de la problemática que esté afectando a los cursos de agua internacionales tanto en sus cuencas altas como bajas y cómo evolucionarán estos problemas en el futuro, principalmente el más serio que es el cambio climático; *d)* señalar quiénes son los sujetos internacionales que están utilizando los cursos de agua internacionales y cuáles son los beneficios económicos y sociales que están obteniendo; *e)* qué acciones deben tomarse para proteger las cuencas internacionales; *f)* dónde deben hacerse las inversiones; y, *g)* en qué proporción deben los países partes contribuir en la conservación de los recursos, de manera que se considere equitativo en proporción con los beneficios.

Una vez determinados algunos de estos elementos, los gobiernos deberían establecer cuáles son los principios o lineamientos que se consideren necesarios para alcanzar los objetivos que se hayan fijado, entre los cuales debe figurar, sin duda, la conservación de los recursos y la corresponsabilidad económica que debe asumir cada uno de los países ribereños, a través de acuerdos internacionales.

---

24 Letamendia Belzunce, Francisco, *op. cit.*, nota 20, p. 118.

Las cuestiones relativas a la gobernanza de las aguas son complejas y van más allá de las netamente jurídicas o legales. Dado su valor y su importancia el agua es un recurso altamente político. Los temas políticos relativos a los recursos hídricos de un país se expresan en una política de aguas. Esta política, que puede estar escrita o no, puede diferir incluso de la política actual que el gobierno de turno ejerce sobre el recurso hídrico.

La ley es un complemento de dicha política, constituye una herramienta para su implementación y refleja, en la mayoría de los casos, la política actual de un país respecto a todos los aspectos de la utilización de sus aguas. Generalmente y habida cuenta de la duración de los procesos legislativos, la ley está por detrás de la política, aunque en muchos casos una ley es aprobada o una enmienda a la ley tiene lugar incluso sin tener en cuenta una clara política de gobierno.<sup>25</sup>

La política pública debe contener los principios y objetivos que se persiguen y quedar en un documento público que señale de manera indudable la posición del Estado que servirá a los funcionarios involucrados en una eventual negociación. Posteriormente, la política deberá ser aprobada a través de una norma legal o reglamentaria que le brinde certeza y la haga obligatoria. En el caso de Guatemala, se considera que debe hacerlo en un acuerdo gubernativo que sea de cumplimiento general, para que posteriormente sea implementada por los funcionarios guatemaltecos competentes en las negociaciones de acuerdos bilaterales específicos relacionados con los cursos de agua internacionales que se realicen con los países vecinos.

Es importante establecer una política pública relacionada con los cursos de agua internacionales a través de un cuerpo normativo, ya que si no se asume por parte del Gobierno, no habrá una guía cierta de principios que sirva para tratar el tema al momento de las negociaciones correspondientes. Seguirá siendo un tema que cada funcionario ignorará o trabajará en forma desordenada, afectando los intereses de los pobladores o del mismo Estado como persona jurídica internacional.

---

25 Aguilar, Grethel e Iza, Alejandro, *op. cit.*, nota 18, p. 35.

Por ahora, la regulación legal del agua se encuentra dispersa en la legislación guatemalteca, tal como afirman Elisa Colom de Morán y Marco Morales-de la Cruz:

Las políticas públicas asociadas con la gestión y gobernanza del agua se basan en la Ley del Organismo Ejecutivo y en las leyes especiales relativas a la salud, al medio ambiente, el bosque, las áreas protegidas, la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el cambio climático; así como en las leyes del sistema nacional de descentralización contenidas en la Ley de Descentralización, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal (Colom *et al*, 2010).<sup>26</sup>

Los cursos de agua internacionales seguirán siendo afectados en el futuro por fenómenos climatológicos extremos, magnificados en intensidad y número por el cambio climático, y los gobiernos no deben estar únicamente reaccionando a posteriori en la reparación de los daños que cada vez son más cuantiosos, sino que deben hacer inversiones para prevenir o minimizar los efectos nocivos de los fenómenos climatológicos cuando ocurran. Por ejemplo, la deforestación es un acto producido por el hombre, uno de cuyos efectos es disminuir la capacidad de absorción de los suelos. De ahí que cuando vienen las lluvias, las corrientes de agua sean más dañinas y violentas porque el suelo no está consumiendo el agua como debería. Los Estados o los mismos individuos posteriormente tienen que reparar los daños a un costo probablemente superior del que se hubiera invertido en una reforestación adecuada, lo que también agregaría calidad de vida a la población.

Contra la creencia popular de que los problemas públicos son evidentes por sí mismos, y que no cabe otra opción que asumir su existencia y tomar las decisiones oportunas, desde el análisis de políticas públicas cabe afirmar que los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real. Para que una situación trascienda sus límites iniciales de asunto privado o de simple hecho, y se convierta en un problema de política pública, es necesario que se produzcan determinadas condiciones, que no siempre se alcanzan [...].

De hecho, no todos los problemas se convierten en problemas públicos, y no todos los problemas públicos alcanzan la categoría de temas (*issues*)

---

26 Colom de Morán, Elisa y Morales-de la Cruz, Marco (eds.), *op. cit.*, nota 1, p. 8.

en torno a los cuales se desata un proceso que pueda culminar en decisiones públicas. Estas afirmaciones plantean el desafío de descubrir por qué determinadas cuestiones sociales se convierten en un asunto público, mientras otras no, o por qué la transformación de una situación de hecho en problema público no depende siempre de su grado de gravedad objetiva.<sup>27</sup>

El cuidado y conservación de los cursos de agua internacionales es un tema que se enmarca de alguna manera, dentro del llamado movimiento ecologista, que plantea que la biosfera es un sistema interrelacionado del que forma parte la especie humana. Como lo explica Francisco Letamendía, este movimiento plantea la existencia de un límite al crecimiento productivo, más allá del cual se producen desequilibrios medioambientales limitados o planetarios. La conciencia ecológica es una carga de profundidad contra el proyecto cartesiano de dominio indefinido del hombre sobre la naturaleza; presenta asimismo un fuerte contenido moral que incita a producir, consumir y vivir de manera diferente. Todas las tendencias defienden el desarrollo sostenible: “el desarrollo que resuelve las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”.

Y es en esta última reflexión en donde se encuentra una base política que exige que las personas y los Estados, así como personas jurídicas internacionales, tiendan al desarrollo económico y a la prosperidad de la sociedad, pero con un profundo respeto por el medio ambiente, de manera que las generaciones actuales lo cuiden y conserven para que las generaciones futuras tengan acceso a los recursos de la misma forma en que nosotros la hemos tenido. No podemos seguir destruyendo el medio ambiente sin tomar en cuenta los derechos de nuestros descendientes.

Una vez determinado el interés en la preservación de los cursos de agua internacionales y la corresponsabilidad económica que deben asumir los Estados que se ven beneficiados por los recursos hídricos, se debe continuar con la definición de la política pública sobre la materia objeto de este estudio.

---

27 Fernández, Antoni, *op. cit.*, nota 23, p. 471.

Definir una situación como problema de política pública supone la formulación de su hipotética solución. Un problema no puede dejar de ser más que un hecho lamentable si a su definición no se aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas, elemento este último de gran valor, puesto que el desarrollo técnico permite la aceptación como problemas de situaciones antes irresolubles, así como la redefinición de problemas existentes (Hogwood y Gunn, 1991) y aún incluso la aparición de nuevos problemas gracias a que se dispone de su solución.<sup>28</sup>

Y la solución que se propone es contar con los recursos económicos que sean necesarios para cuidar, conservar y reforestar las cuencas hidrográficas, tanto altas como bajas, de un curso de agua internacional, de manera que los costos se repartan de manera equitativa entre los Estados ribereños. Para el caso específico de Guatemala, como país en el cual se ubican muchas de las cuencas hidrográficas altas de cursos de agua internacionales, el objetivo es lograr, a través de tratados internacionales bilaterales, que los países vecinos acuerden invertir recursos económicos equitativamente.

No es sostenible continuar con la situación actual, en la cual solamente el país ubicado en la cuenca alta tiene la obligación de mantener la calidad y cantidad de los cursos de agua internacionales, mientras que el país ribereño cuenca abajo tiene el derecho de exigir calidad y cantidad. Los Estados ribereños deben contribuir en el mantenimiento del agua, no solamente para el beneficio actual, sino para el futuro, enfrentando juntos los retos que plantean principalmente el cambio climático y el crecimiento de la población mundial que merece acceso al agua.

La política pública sobre cursos de agua internacionales debe contener los principios que permitan proteger y conservar los recursos hídricos ubicados a lo largo de toda la cuenca hidrográfica que nutre dichos ríos. Dicha política debe ser suficiente para poder contar con los recursos económicos que se necesite invertir en obras de infraestructura y reforestación que garantice en el futuro

---

28 *Ibidem*, p. 472.

la misma o mejor cantidad y calidad de agua para beneficio de la generación actual y de las venideras.

El contenido de una política pública sobre cursos de agua internacionales es un asunto que cada Estado ribereño debe establecer de acuerdo con sus necesidades y las características específicas de cada curso de agua internacional. Sin embargo, cuando revisamos las posiciones que han adoptado otros países respecto a sus propios recursos encontramos algunos elementos que son comunes y que nos pueden ayudar para tomar las mejores decisiones.

A continuación se mencionan algunas de las cuestiones que deben ser consideradas en una política nacional de aguas, cuestiones que luego podrán ser reguladas por una ley:

- a) Enumeración clara de los principios básicos que rigen la política de aguas.
- b) Especificación de los roles de las diferentes instancias del gobierno (central, provincial, departamental, municipal) en la provisión de agua.
- c) Determinación del rol que desempeñan las comunidades locales respecto de la administración y manejo de los recursos hídricos;
- d) Relación existente entre las cuestiones de sanidad e higiene y la provisión de agua potable.
- e) Educación en cuestiones de uso, aprovechamiento, higiene y salud.
- f) Fijación de estándares mínimos tales como consumo diario per cápita y efluentes.
- g) Precios y tarifas.
- h) Rol de la mujer, los jóvenes, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.
- i) Marco institucional.

- j) Intercambio de información y monitoreo.
- k) Calidad del agua.
- l) Navegación.
- m) Usos distintos de la navegación, incluso el uso por parte de los ecosistemas del agua.
- n) Conservación de los ecosistemas acuáticos; represas, diques y obras de infraestructura.
- o) Seguridad pública y desastres naturales.
- p) Investigación y desarrollo.
- q) Manejo de recursos hídricos compartidos.<sup>29</sup>

La lista anterior contiene temas de gran importancia, ineludibles algunos de ellos, en la generación de una política pública. Consideramos que debe aprovecharse la experiencia de muchos países que tienen planteadas sus políticas públicas respecto a los cursos de agua ubicados en sus territorios y también los estudios efectuados por científicos, juristas y políticos, que deben llamarnos a la reflexión, porque a través de ellas se ha logrado un beneficio enorme para el mantenimiento y la preservación de sus recursos hídricos.

Grethel Aguilar y Alejandro Iza mencionan el siguiente ejemplo:

La gestión del agua en España se fundamenta en la división natural que suponen las cuencas hidrográficas y ello no es una decisión reciente sino que sucede desde hace muchos años siendo reconocido el papel pionero que en este ámbito ha cumplido España. En concreto, las Confederaciones hidrográficas entendidas como entes públicos con fuerte participación de los usuarios, se crean en 1926 y aun cuando su función se reduce inicialmente a la realización de obras hidráulicas, finalmente es sobre ellas que se va a estructurar la gestión de las cuencas hidrográficas. Con posterioridad, la Ley de Aguas de 1985 introduce la idea básica de planificación hidrológica concebida como norma jurídica,

---

29 Aguilar, Grethel e Iza, Alejandro, *op. cit.*, nota 18, p. 36.

no como mera agregación de obras hidráulicas, previéndose una planificación hidrológica a dos niveles desde el punto de vista territorial: el de la cuenca hidrográfica y el nacional.<sup>30</sup>

La inversión deberá hacerse en forma equitativa por parte de los países que se ven beneficiados por la utilización de los cursos de agua internacionales, de manera que los Estados no solamente tengan derechos unos y obligaciones otros, sino que todos los países ubicados, tanto en las cuencas altas y bajas, tengan derechos y obligaciones, y la relación jurídica beneficie a sus poblaciones y garantice el derecho trasgeneracional.

Es un momento histórico crucial, ya que las cuencas seguirán en mayor medida siendo amenazadas por el aumento poblacional y por el cambio climático global que ya ha empezado a afectar de manera severa a nuestros países y recursos.

### **C. Fundamento legal para la formulación de una política pública sobre cursos de agua internacionales en Guatemala**

Se considera que Guatemala debe fijar una política pública en la que se establezcan los derechos y obligaciones referentes a la utilización de los cursos de agua internacionales. La política pública debe abarcar los principios que el Gobierno considere que son necesarios para la conservación de los recursos hídricos, así como enfrentar las amenazas naturales que están afectando la calidad y cantidad del agua. Al no contar con una Ley General de Aguas que contenga un apartado para cursos de agua internacionales, es más importante que al menos se fijen posiciones de Estado en una política pública que conste por escrito.

Esta política pública en materia de cursos de agua internacionales dará certeza a la posición de Guatemala, definiendo sus intereses en

---

30 Boné, Alfredo, *El trasvase del Ebro previsto en el Plan Hidrológico Nacional (PHN). Razones acerca de la posición contraria al trasvase del Ebro de la Comunidad Autónoma de Aragón*, [http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAgua/Documentos/Areas\\_Tematicas/01\\_Informaciones\\_IAA/Informes/CONSEJEROES.PDF](http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAgua/Documentos/Areas_Tematicas/01_Informaciones_IAA/Informes/CONSEJEROES.PDF)

consideración a su geografía, en la cual se ubica una gran cantidad de cuencas hidrográficas de ríos que discurren naturalmente hacia los países vecinos. En esta política debe concretizarse la posición que ha de sostenerse frente a los países vecinos, para que los funcionarios de los ministerios competentes cuenten con una norma que les fije los extremos que deben ser cubiertos por los acuerdos internacionales a los cuales se arrije en su momento, y les sirva también de parámetro en la etapa de negociaciones. Esta política pública debe estar dirigida para aplicarse en las relaciones bilaterales de la República de Guatemala con los países de los Estados Unidos Mexicanos, así como las repúblicas de El Salvador, Honduras y Belice.

Según la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes ordinarias, las políticas públicas deben ser establecidas por el presidente de la República, actuando a través de los ministerios de Estado que tengan competencia sobre los temas que estas políticas establezcan. En el caso de una política pública sobre cursos de agua internacionales, tendrá que hacerse a través del propio Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y otros que se considere que tengan incumbencia.

La Constitución Política de la República establece al respecto, en el artículo 183 que:

Son funciones del Presidente de la República: [...]

- k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos.
- l) Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden.
- m) Coordinar a través del Consejo de Ministros la política de desarrollo de la Nación.
- n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.
- ñ) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación.
- o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución [...].

La Constitución también le otorga al vicepresidente funciones, no solamente en sustitución del presidente, sino también propias de dicho funcionario en el artículo 191:

Son funciones del Vicepresidente de la República: [...] c. Coadyuvar, con el Presidente de la República, en la dirección de la política general del Gobierno; d. Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en la formulación de la política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior [...].

Otro cuerpo legal importante es la Ley del Organismo Ejecutivo, que contiene las competencias de los ministerios, especialmente lo que se refiere al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y al Ministerio de Relaciones Exteriores, que son los que interesan para este trabajo. Para el efecto, dicha ley estipula:

*Artículo 2º. Competencia del Organismo Ejecutivo.* Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.

*Artículo 29 “bis”. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.* Al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales le corresponde formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo: cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural. Para ello tiene a su cargo las siguientes funciones: a) Formular participativamente la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales, y ejecutarla en conjunto con las otras autoridades con competencia legal en la materia correspondiente, respetando el marco normativo nacional e internacional vigente en el país [...] h) Formular la política para el manejo del recurso hídrico en lo que corresponda a contaminación, calidad y para renovación de dicho recurso [...] j) Elaborar las políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recursos marinos [...].

*Artículo 38. Ministerio de Relaciones Exteriores.* Al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional; a la representación diplomática del Estado; la nacionalidad guatemalteca; la demarcación del territorio nacional; los tratados y convenios internacionales, y los asuntos diplomáticos y consulares; para ello, cuando fuere necesario y siempre en coordinación y apoyo a otros ministerios y entidades del Estado y del sector no gubernamental, tiene a su cargo las siguientes funciones: a) Coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios comerciales, de inversiones; de préstamos; de turismo, medio ambiente, de transporte; de comunicaciones; de ciencia y tecnología; de integración económica; de trabajo; de integración de bloques extraregionales; de energía; de propiedad industrial e intelectual y cooperación internacional técnica y financiera; de educación y capacitación, y otros relacionados. b) Dirigir y coordinar las relaciones bilaterales o con organismos multilaterales de áreas señaladas en la literal a) anterior, siempre que la representación del país no corresponda por ley a otro Ministerio o entidad de Gobierno, en cuyo caso participará en apoyo al mismo.

#### **D. Política Nacional del Agua**

El territorio de Guatemala está cubierto en un porcentaje bastante alto –aproximadamente 70%– por cuencas hidrográficas altas en donde se abastecen y recolectan agua, los ríos que discurren hacia otros países vecinos, por lo que cualquier arreglo bilateral al que se arribe con dichos países debe tratar de lograr el máximo esfuerzo para proteger y conservar dichos cursos de agua internacionales y lograr que la inversión se haga por todos los países beneficiados de forma equitativa, compartiendo derechos, pero también obligaciones.

El Gobierno de Guatemala emprendió el esfuerzo de lograr la Política Nacional del Agua a través del Gabinete Específico del Agua, quien ha definido líneas estratégicas y ha propuesto un conjunto de medidas para ordenar y hacer eficaces las acciones y recursos institucionales, focalizar actividades, teniendo como finalidad instrumentalizar los objetivos de la Política Nacional del Agua.

Se considera que su contenido es de gran beneficio y da certeza al trabajo que deberá realizarse a nivel nacional e internacional. Esto se debe a que parte de esta política contiene directrices para el tratamiento de los temas a nivel internacional y para la negociación y celebración de tratados internacionales bilaterales que permitan establecer una corresponsabilidad económica equitativa de los Estados ribereños para la conservación de los cursos de agua internacionales y sus respectivas cuencas hidrográficas.

Las líneas estratégicas definidas son las siguientes:

- 1) Agua potable y saneamiento para el desarrollo humano.
- 2) Conservación, protección y mejoramiento de fuentes de agua, bosques, suelos y riberas de ríos en cuencas.
- 3) Planificación hidrológica, obras hidráulicas de regulación y gobernabilidad del agua.
- 4) Política pública y régimen legal e institucional de cursos de aguas internacionales, cuyas líneas de acción son las siguientes:
  - 4.1) Preparación, desarrollo e implementación de la Estrategia de comunicación para la coordinación y socialización de la Política de Estado en Materia de Cursos de Agua Internacionales;
  - 4.2) Preparación, desarrollo e implementación del Diagnóstico y Estrategia para la Negociación Bilateral de las Aguas Internacionales con visión de soberanía nacional guatemalteca;
  - 4.3) Diseño e implementación del Sistema de Información y Comunicación de Aguas Internacionales para la toma de decisión; y,
  - 4.4) Preparación, desarrollo e implementación del Diagnóstico y Estrategia a Nivel Multilateral para favorecer la

implementación de la Política de Estado en Materia de Cursos de Agua Internacionales.<sup>31</sup>

Por su importancia y para efectos del presente trabajo resaltamos el contenido de la cuarta línea estratégica en la que se define lo que se llama: “Política pública y régimen legal e institucional de cursos de agua internacionales”, de la manera siguiente:

Contribuir al logro de los valores de justicia, seguridad y bien común del país, mediante la implementación de los lineamientos y principios de negociación que establezcan esquemas de compensación para proteger los cursos de agua internacionales a través de tratados bilaterales y que primero Guatemala debe satisfacer las necesidades de su población, economía y ambiente.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, junto al Gabinete Específico del Agua, han propuesto cinco acciones principales de esta línea estratégica y las mismas se describen a continuación.

- a) Preparación, desarrollo e implementación de la “Estrategia de comunicación para la coordinación y socialización de la Política de Estado en Materia de Cursos de Agua Internacionales”.
- b) Preparación, desarrollo e implementación del “Diagnóstico y Estrategia para la Negociación Bilateral de las Aguas Internacionales con visión de soberanía nacional guatemalteca”.
- c) Diseño e implementación del Sistema de Información y Comunicación de Aguas Internacionales para la toma de decisión.
- d) Preparación, desarrollo e implementación del “Diagnóstico y Estrategia a Nivel Multilateral para favorecer la implementación de la Política de Estado en Materia de Cursos de Agua Internacionales”.

---

31 Página de Internet de la Organización de las Naciones Unidas, [http://www.un.org/waterforlifedecade/green\\_economy\\_2011/pdf/session\\_7\\_lac\\_cases\\_guatemala.pdf](http://www.un.org/waterforlifedecade/green_economy_2011/pdf/session_7_lac_cases_guatemala.pdf)

- e) Elaboración e implementación del “Plan de protección y defensa nacional del agua de Guatemala con visión multilateral”.<sup>32</sup>

A partir de estas líneas estratégicas, se ha trabajado en una serie de principios que se consideran deben ser parte de la Política sobre Cursos de Agua Internacionales, y que están contenidos en un proyecto de acuerdo gubernativo preparado por encargo del Gabinete Específico del Agua, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y otros ministerios competentes. Desafortunadamente, aún no han sido aprobados por el Organismo Ejecutivo, a través de un acuerdo gubernativo en Consejo de Ministros que lo haga obligatorio, por lo que deberá continuarse en el esfuerzo de formalizarlo adecuadamente.

La Política de Estado en materia de Cursos de Agua Internacionales se sustenta en los principios siguientes: a) principio de soberanía de los Estados de disponer de sus recursos naturales; b) principio de desarrollo sostenible; c) principio de desarrollo humano transgeneracional; y, d) principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas entre Estados.

A su vez, establece cuatro lineamientos:

- a) El uso de los cursos de agua internacionales debe ser objeto de tratados internacionales bilaterales, cuya negociación y celebración corresponde exclusivamente a la Presidencia de la República, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Estado de Guatemala. Dichos instrumentos jurídicos internacionales deberán ser debidamente aprobados por el Congreso de la República, por tratarse de un bien público nacional.
- b) Cada curso de agua internacional deberá ser negociado y regulado por un tratado bilateral específico.
- c) En los tratados sobre cursos de agua internacionales que celebre, Guatemala tomará en cuenta que debe satisfacer,

---

32 Colom de Morán, Elisa y Morales-de la Cruz, Marco (eds.), *op. cit.*, nota 1, p. 32, 33 y 34.

primero, las necesidades de su población, de su economía y ambiente, ya que el recurso es escaso y podría disminuir en el futuro; por lo que no puede obligarse a proporcionar calidad y cantidad a sus vecinos.

- d) Cualquier tratado bilateral con los países vecinos en materia de agua debe considerar el derecho del Estado de Guatemala a que se establezcan esquemas de compensación por servicios ambientales que permitan proteger los bienes y servicios hídricos y su compensación por el uso y aprovechamiento del agua que ellos reciben de manera natural.

La aprobación de este acuerdo serviría de base para las futuras negociaciones y se reflejaría en los acuerdos bilaterales que se firmen con los países vecinos para la conservación y cuidado de los cursos de agua internacionales.

Los principios anteriores han sido tomados en algunas fuentes de derecho internacional del medio ambiente en general, como por ejemplo, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974, la cual proclama “la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente” como uno de los elementos fundamentales del nuevo orden económico internacional.<sup>33</sup>

Es ilustrativo que algunos de estos principios han sido reiterados en varias reuniones internacionales, entre las que destacan la Conferencia de Estocolmo de 1972, y la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. También es importante el trabajo realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA– en donde encontramos una excelente fuente de información para nuestro trabajo.

Y por supuesto, se deben revisar los principios contenidos en la propia Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho

---

33 Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho internacional público*, 3ª. ed., México, Oxford University Press, 2010, p. 637.

de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación de 1997, que aunque no es obligatorio para Guatemala, es el único tratado pensado para ser aplicado universalmente a los recursos de agua dulce compartidos y proporcionar un marco de principios y normas que pueden aplicarse y ajustarse a las características de un determinado curso de agua internacional, poniendo especial atención en el objetivo de que los países vecinos ubicados cuenca abajo, contribuyan equitativamente en la preservación y mejoramiento de las cuencas hidrográficas.<sup>34</sup>

---

34 McCaffrey, Stephen C., *op. cit.*, nota 7.



## IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Grethel e IZA, Alejandro, *Gobernanza de aguas compartidas. Aspectos jurídicos e institucionales*, Suiza, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, Centro de Derecho Ambiental de la UICN, 2009.
- BONÉ, Alfredo, *El trasvase del Ebro previsto en el Plan Hidrológico Nacional (PHN). Razones acerca de la posición contraria al trasvase del Ebro de la Comunidad Autónoma de Aragón*, [http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAgua/Documentos/Areas\\_Tematicas/01\\_Informaciones\\_IAA/Informes/CONSEJEROES.PDF](http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAgua/Documentos/Areas_Tematicas/01_Informaciones_IAA/Informes/CONSEJEROES.PDF)
- BOUZA-BREY, Luis, “El poder y los sistemas políticos”, en: Caminal Badia, Miquel (ed.), *Manual de ciencia política*, 2ª. ed., Madrid, Tecnos, 2005.
- COLOM DE MORÁN, Elisa y MORALES-DE LA CRUZ, Marco (eds.), *Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia*, Guatemala, Gabinete Específico del Agua, 2011.
- DÍEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 1997.
- FERNÁNDEZ, Antoni, “Las políticas públicas”, en: Caminal Badia, Miquel, *Manual de ciencia política*, 2ª. ed., Madrid, Tecnos, 2005.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP) y RED INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE CUENCA (INTERNATIONAL NETWORK OF BASIN ORGANIZATIONS, INBO), *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*, Empresa Gráfica Mosca, 2009.
- LETAMENDIA BELZUNCE, Francisco, *Ciencia política alternativa, su aplicación al País Vasco e Irlanda del Norte*, Madrid, Fundamentos, 2002.
- LLEIXA, Joaquim, “El Gobierno”, en: Caminal Badia, Miquel (ed.), *Manual de ciencia política*, 2ª. ed., Madrid, Tecnos, 2005.

McCAFFREY, Stephen C., *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derechos de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos a la Navegación*, Librería Audiovisual de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, 2009, [www.un.org/law/avl](http://www.un.org/law/avl)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (MARN), *El ABC del cambio climático*, Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, Formación, Organización y Participación Social, Guatemala, MARN, 2009.

ORELLANA PORTILLO, Gustavo Adolfo, *Antecedentes y análisis del Acuerdo especial entre Guatemala y Belice para someter el reclamo territorial, insular y marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia*, Guatemala, Tipografía Nacional, 2009.

ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho internacional público*, 3ª. ed., México, Oxford University Press, 2010.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, Acuerdo Gubernativo Número 329-2009, que aprueba la Política Nacional de Cambio Climático.

QUEROL, María, *Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos*, Santiago de Chile, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de Naciones Unidas, 2003.

SADOFF, Claudia *et al.* (eds.), *Compartir. Gestionando el agua entre fronteras*, Suiza, IUCN, 2008.



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa, S.A. en el mes de octubre de 2013. La edición consta de 800 ejemplares en papel bond beige 80 gramos.





