

La gestión de los cursos de agua internacionales en Asia Central: ¿amenaza u oportunidad?

*Mar Campins Eritja **

Tema: La cooperación entre los Estados de Asia Central en materia de gestión de los cursos de agua internacionales es uno de los más importantes riesgos relacionados con la seguridad que afronta la región.

Resumen: La gestión de los recursos hídricos en las cuencas hidrográficas que comparten los Estados de Asia Central (Kazajistán, Tayikistán, Kirguizistán, Turkmenistán y Uzbekistán) se presenta actualmente como uno de los más importantes riesgos, relacionados con la seguridad, que afronta la región, a la vez que constituye una de sus mayores oportunidades para el desarrollo de la cooperación interestatal. El que acabe siendo lo uno o lo otro dependerá en gran medida no sólo de la capacidad de las instituciones políticas para gestionar estos recursos, desde una perspectiva ambientalmente sostenible en cuanto a su cantidad y calidad, sino también de su voluntad de facilitar la absorción progresiva del cambio ambiental a nivel político.

Análisis:

La identificación de los conflictos ambientales susceptibles de afectar la estabilidad regional

La región de Asia Central se caracterizó tradicionalmente por su función de proveedora de materias primas. La extensión del monocultivo de algodón exigió, en la época soviética, la construcción de unas infraestructuras hidráulicas condicionadas a ese único objetivo, lo que creó una estructura altamente dependiente de la cuenca del mar de Aral y de sus ríos tributarios.

El consumo indiscriminado de agua generó en la década de los 60 la desecación del mar de Aral, uno de los elementos esenciales para mantener y regular el balance natural y climático de la región. Paralelamente, como consecuencia del cambio climático, se está produciendo un desequilibrio muy importante en las zonas de formación de la cabecera de los ríos Amu Darya y Sir Darya, donde se ha constatado la pérdida del 25% de las reservas de los glaciares entre 1957 y 2000.

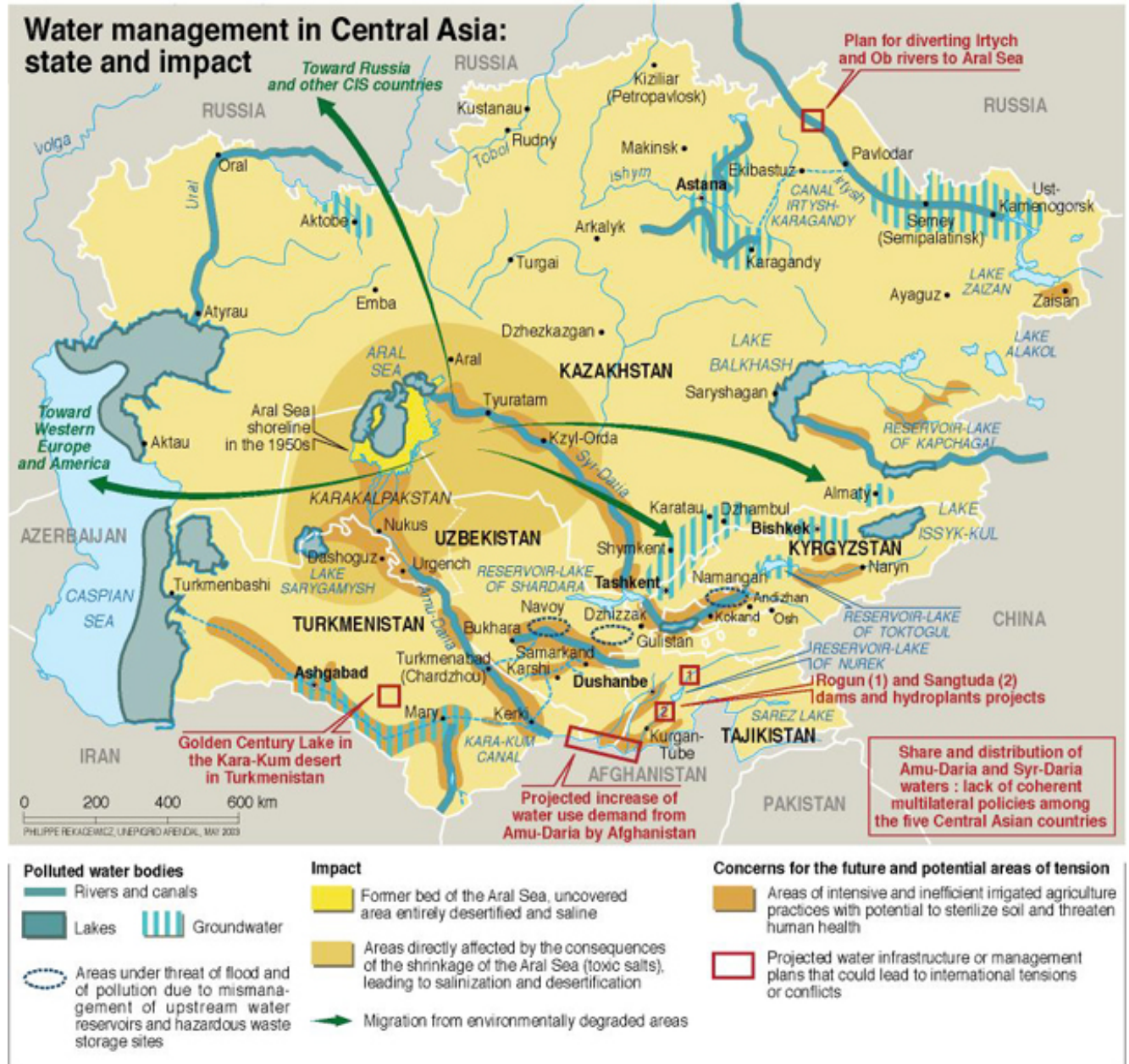
Después de su independencia, el monocultivo del algodón sigue siendo no sólo la piedra angular de las economías y del empleo de los países de Asia Central sino también un mecanismo esencial para el control social y político mediante el cual los gobiernos y las

* *Departamento de Derecho y Economía Internacionales, Universitat de Barcelona*

elites políticas y económicas intercambian protección por aquiescencia política. Esta situación se agrava además por la presencia generalizada de corrupción en los distintos niveles de toma de decisión.

Kirguizistán, Uzbekistán, Tayikistán y Kazajistán comparten la cuenca del río Syr Darya, mientras que Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Kazajistán y Kirguizistán, además de Afganistán y la República Islámica de Irán, comparten la cuenca del río Amu Darya. El riesgo principal consiste actualmente en el conflicto de intereses existente entre los países de aguas abajo y los de aguas arriba respecto a la utilización de los recursos hídricos y a las asignaciones de los caudales. Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán, situados aguas abajo, cuentan con importantes reservas de gas y petróleo –Kazajistán y Uzbekistán, además, poseen además importantes reservas de uranio–, pero son deficitarios en recursos hídricos. Por el contrario, Kirguizistán y Tayikistán, aguas arriba, son Estados deficitarios en gas y petróleo, pero cuentan con importantes reservas de agua y con una alta capacidad para la producción de energía hidroeléctrica. En un caso y otro, existen factores que tienen una relevancia evidente para la determinación del uso prioritario del agua, como el crecimiento de la población, el empobrecimiento de las zonas rurales y los movimientos migratorios provocados por la desecación del mar de Aral. Es también importante el condicionamiento de la disponibilidad del recurso en las distintas estaciones climáticas. En la práctica, los Estados de aguas abajo no ven satisfecha su necesidad de agua para la irrigación durante los meses de verano, mientras que durante el invierno padecen con frecuencia las inundaciones y otros efectos adversos debidos a la liberación de grandes cantidades de agua de los embalses en los Estados de aguas arriba, que las requieren para satisfacer la alta demanda de energía.

Figura 1. La gestión del agua en Asia Central



Fuente: <http://www.envsec.org/centasia/maps/cawater.jpg>.

La asignación de los caudales hídricos en ambas cuencas se llevó a cabo en los últimos años del período soviético, un reparto marcadamente asimétrico que sigue vigente hoy en día y que ha condicionado sobremanera las relaciones entre los Estados de la región. La misma asignación, 25 años después, ha conducido a la aparición de desacuerdos importantes entre Kirguizistán y Uzbekistán por la gestión del agua en el valle de Fergana y entre Kirguizistán y Kazajistán por las cuencas del río Chu y del río Talas y por la distribución del caudal del río Syr Darya, así como por la realización del proyecto hidrográfico en el pantano de Kok Caray en Kirguizistán. También ha generado conflictos entre Kirguizistán, Uzbekistán y Kazajistán por la construcción del embalse de Toktogul en el río Naryn en Kirguizistán; entre Kirguizistán, Uzbekistán, Turkmenistán y Kazajistán

por la ejecución de los proyectos de Kambarata I y II en Kirguizistán; entre Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán por la distribución del caudal en las cuencas del río Vaksh y del río Amu Darya, así como por la construcción del embalse y la planta de generación de energía hidroeléctrica de Rogun en el río Vakhs en Tayikistán; y entre Turkmenistán y Uzbekistán por el canal Kara-kum en el río Amu Darya y por la futura construcción del embalse *The Golden Age* en el desierto de Kara-kum en Turkmenistán.

La regulación convencional para la gestión sostenible de los cursos de agua internacionales en Asia Central

En el contexto que ahora nos ocupa, el marco de referencia al nivel internacional para la gestión de los cursos de agua internacionales entre los países de Asia Central lo deberían constituir los dos principales instrumentos en esta materia, el *Convenio sobre la protección y el uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales* (Helsinki, 17/III/1992), adoptado en el seno de la Comisión Económica para Europa (CEPE), de Naciones Unidas, y el *Convenio sobre los usos distintos a la navegación de los cursos de agua internacionales* (Nueva York, 21/V/1997), que aún no ha entrado en vigor. Sin embargo, los Estados de Asia Central han mostrado sólo un compromiso muy relativo con respecto al desarrollo de estos regímenes internacionales, lo que resulta un indicador importante sobre el largo camino que aún queda por recorrer. Así, el convenio de 1992 sólo ha sido ratificado por Kazajistán en 2001 y por Uzbekistán en 2007 y ningún Estado de la región ha firmado ni ratificado ninguno de sus protocolos ni la enmienda de 2004. Respecto al convenio de 1997, sólo Uzbekistán lo ha ratificado en 2007.

El marco jurídico para esos países sigue siendo el que garantiza la vigencia de los principios fijados sobre el modelo soviético, estructuralmente insatisfactorio desde el punto de vista ambiental pero que los cinco Estados centroasiáticos confirmaron de forma expresa mediante la declaración conjunta de 12 de octubre de 1991. En esta línea, Kazajistán, Kirguizistán, Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán firmaron el 18 de febrero de 1992, en Almaty, el convenio para la gestión conjunta del uso y la protección de los recursos hídricos interestatales, aplicable a todos los cursos de agua en las cuencas del Syr Darya, el Amu Darya y el mar de Aral. Mediante dicho acuerdo se creó el Comité Interestatal para la Coordinación del Agua (ICWC en sus siglas inglesas) para promover el uso racional, la protección y el control de las aguas transfronterizas. Se trata de la primera de las instituciones regionales ambientales de la etapa de la post-independencia, pero en realidad implica la continuidad de las estructuras soviéticas. Actualmente, el ICWC presenta ciertas contradicciones que limitan enormemente su capacidad. Además, en la medida en que tiene un enfoque unisectorial, el ICWC no parece ser el mejor foro para llevar a cabo acciones de carácter multisectorial ni para lograr una cierta interacción entre gobiernos, como demuestra el hecho de que desde abril de 2007 se encuentre bloqueado un acuerdo global para la gestión del agua que debía integrar a todos los Estados ribereños del mar de Aral.

El modelo de acuerdo imperante en la región ha sido el que establece el clásico intercambio de agua por energía. Resulta de especial interés mencionar el convenio de 17 de marzo 1998, relativo al uso de los recursos hídricos y energéticos de la cuenca del Syr Darya, por el que se especificaban las transferencias hacia Kazajistán y Uzbekistán desde Kirguizistán de las cantidades de electricidad generadas adicionalmente y la compensación por el almacenamiento de cantidades de petróleo equivalentes a ese plus adicional de energía. Con un desarrollo posterior mucho menos importante, por ejemplo, Turkmenistán y Uzbekistán firmaron el 16 de enero de 1996 un convenio específico para

la gestión de las aguas de la cuenca del Amu Darya. El 25 de diciembre de 1996, Uzbekistán y Kirguizistán firmaron también un nuevo convenio relativo al uso de los recursos hídricos y energéticos de las estaciones hidroeléctricas del río Naryn, en la cuenca del Syr Darya. Asimismo, Uzbekistán y Tayikistán adoptaron el 30 de mayo de 2000 otro acuerdo bilateral sobre la cooperación en materia de política hidráulica; y el 6 de octubre de 2007 se firmó un nuevo convenio entre Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán concerniente al suministro de energía a cambio de agua por parte de Turkmenistán, vía Uzbekistán, a Tayikistán durante los meses de otoño e invierno. No obstante, tales acuerdos no han servido para aligerar las tensiones en los intercambios entre los usos competitivos del agua y no disponen de mecanismos para garantizar su aplicación.

El ejemplo en positivo de la cooperación entre países de la región lo encontramos en el acuerdo firmado el 21 de enero de 2000 entre Kirguizistán y Kazajistán sobre la utilización de las instalaciones hidráulicas para el uso de las aguas de los ríos Chu y Talas. En dicho acuerdo ambos Estados se comprometieron a la creación de una o varias comisiones conjuntas, habiéndose establecido ésta el 26 de julio de 2006 bajo el paraguas de la CEPE. En comparación con otras iniciativas regionales, su importancia para la promoción de la cooperación bilateral en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos es innegable: en poco más de dos años se ha reunido ya cinco veces.

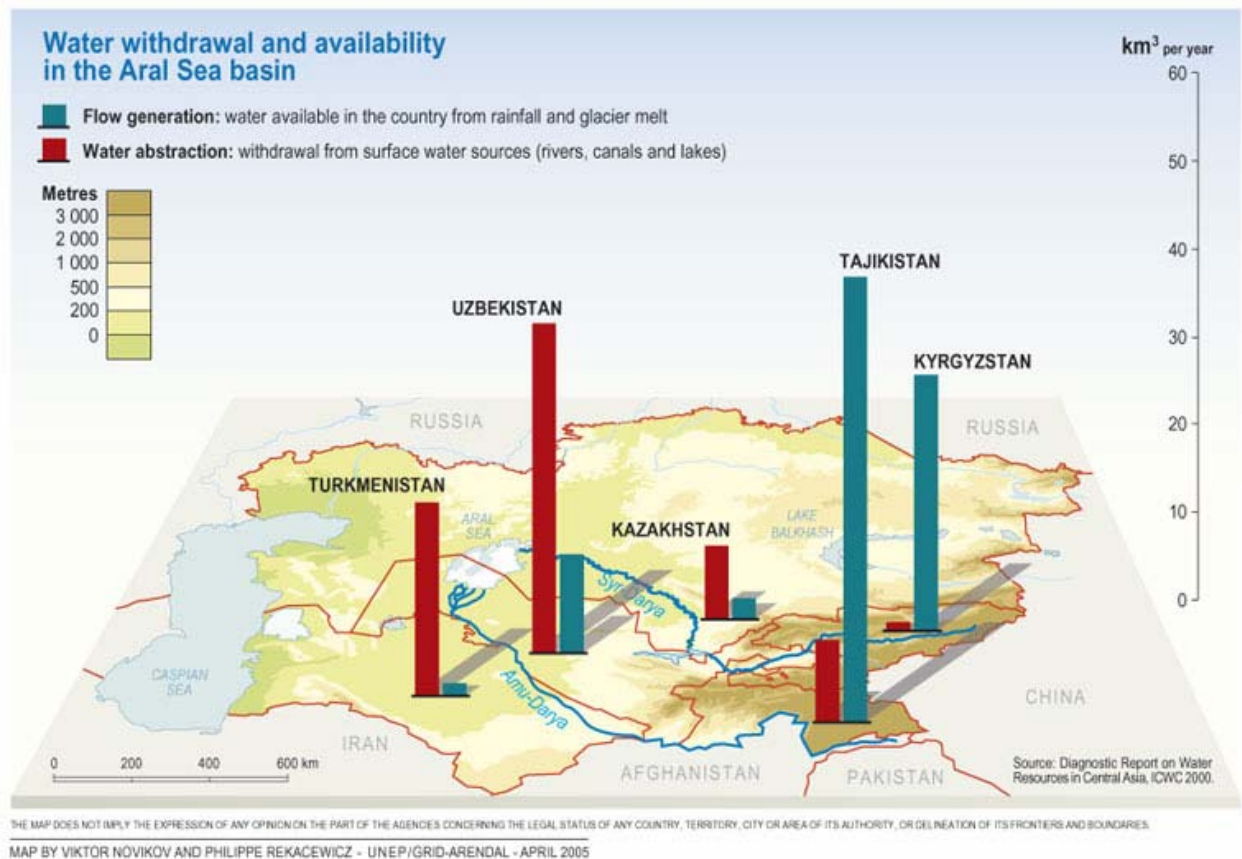
En definitiva, el actual modelo de gestión de los recursos hídricos de la región favorece la dicotomía extrema entre los dos principales usos competitivos del agua, la irrigación y la producción de energía hidroeléctrica, al mismo tiempo que ignora las necesidades que con más inmediatez afectan a la población, como la disponibilidad de agua potable, su calidad o los aspectos sanitarios. Asimismo, el sector del agua sigue operando de manera totalmente independiente y sin coordinación ninguna con el sector de la energía. La gestión sostenible de ambos recursos exige la concertación de estrategias multisectoriales mediante la acción de los organismos regionales, algo que por ahora no puede afrontar el ICWC como foro de negociación interestatal, porque sólo tiene competencias en materia de recursos hídricos. Por otro lado, los acuerdos subregionales adoptados por los Estados centroasiáticos no han sabido encontrar nuevas respuestas fuera del discurso del intercambio de agua por energía y únicamente han buscado las soluciones a los problemas cuantitativos del agua mediante el recurso a más y mayores infraestructuras.

La cooperación institucionalizada para la gestión sostenible de los cursos de agua internacionales en Asia Central

La gestión de los recursos hídricos compartidos ha sido objeto de atención de las organizaciones internacionales que se han creado en los últimos años en la región de Asia Central. El Fondo Internacional para el Mar de Aral (IFAS en sus siglas inglesas) es la única organización subregional que cuenta con la presencia de todos los Estados de la región sucesores de la ex URSS y que tiene el objetivo específico de gestionar el establecimiento, ejecución y seguimiento de un sistema regional de mejora, vigilancia y supervisión de las condiciones de la cuenca del mar de Aral y de sus ríos tributarios. El origen de esta organización se encuentra en los convenios que firmaron los cinco Estados centroasiáticos el 4 de enero de 1993 y el 26 de marzo 1993, mediante el que se establecía el Consejo Interestatal para el Mar de Aral (ICAS en sus siglas inglesas) como organismo de carácter consultivo. Posteriormente, el 11 de enero de 1994 se firmó la Declaración de Nuku que confirmó la validez de los acuerdos previos y mediante la cual

se constituyó el IFAS para financiar las actividades y los programas del ICAS. En virtud de los acuerdos firmados el 27 de febrero de 1997, el 20 de marzo de 1997 y el 30 de mayo de 1997, ambas instituciones, el IFAS y el ICAS, se fusionaron y se dotó al IFAS de personalidad jurídica internacional. Sin embargo, el IFAS sufre también de importantes problemas de funcionamiento y de una poca capacidad de actuación, que se refleja en su éxito muy relativo en la negociación de acuerdos regionales sobre agua y energía.

Figura 2. El agua en la cuenca del Mar de Aral



Fuente: <http://www.envsec.org/centasia/maps/07-waterusenat.jpg>.

Con unos objetivos más generales, la Comunidad Económica de Asia Central (CEAC), aunque no tenía competencias directas sobre materias técnicas como la gestión del agua y la energía, sirvió inicialmente de foro para la adopción del convenio de 1998 entre Kazajistán, Uzbekistán y Kirguizistán. Desde que se transformó en 2001 en la Organización de Cooperación de Asia Central (OCAC) y se adhirió Rusia en 2004, no ha tenido mucha actividad pero ha facilitado la entrada de capital ruso en las infraestructuras de Tayikistán y de Uzbekistán. En el año 2006 esta organización se extinguió como tal, al integrarse por iniciativa rusa en el seno de la Comunidad Económica Euroasiática (EURASEC). La EURASEC, creada en el año 2000, tiene entre sus prioridades la potenciación conjunta de complejos de energía hidroeléctrica en Asia Central y la solución del problema del abastecimiento de energía eléctrica y la gestión conjunta del agua. Así por ejemplo, permitió avanzar en los proyectos de los embalses de Sangtudin y Rogun en Tayikistán y en los proyectos Kambarat I y II en Kirguizistán.

Asimismo, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) ha ido ampliando su ámbito de actuación hacia cuestiones de carácter económico, energético y medioambiental. Hoy en día constituye una de las iniciativas multilaterales más significativas y desde el año 2006, otorga prioridad, también, a los proyectos energéticos conjuntos, incluido el sector del petróleo y el gas y el uso conjunto de los recursos hídricos.

Estas iniciativas han servido para aclarar la articulación de las distintas estructuras de gestión del agua en la región, pero las instituciones subregionales no han podido desarrollar todo su cometido, ya que sus esfuerzos se han dirigido principalmente a buscar la estabilidad y mantener el *statu quo* en la región.

Desde una perspectiva más global, diversas organizaciones internacionales están realizando actuaciones en los países de Asia Central. Una de las acciones más importantes, por los recursos y capacidades que reúne, es la iniciativa ENVESEC (*Environment & Security*), que nace en el año 2003 de la mano del PNUMA, el PNUD, la OSCE, la OTAN y la CEPE. El PNUMA, el PNUD y la CEPE realizan también intervenciones directas en el ámbito de la gestión de los cursos de agua transfronterizos en los cinco Estados de la región.

La OTAN, la OSCE y la OCDE son también activas en esta área y se encuentran actualmente ejecutando diversos proyectos. Igualmente, la primera *Estrategia de la Unión Europea para una Nueva Asociación con Asia Central*, adoptada en junio de 2007, además de la financiación de proyectos relacionados con las infraestructuras para la gestión del agua en el marco nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ex TACIS) y del Programa de Monitoreo Global para el Medio Ambiente y la Seguridad (GMES), promueve en su dimensión ambiental el Dialogo Unión Europea-Asia Central sobre Medio Ambiente.

Esas organizaciones internacionales y, en general, los donantes internacionales, han adoptado un papel en extremo relevante para la gestión del agua en la región. No obstante, su intervención sigue sin ser determinante para inducir un cambio en la posición de los gobiernos de esos países respecto a la gestión conjunta de las cuencas transfronterizas y no se ha logrado capitalizar el diálogo político generado hasta ahora. Muchas de estas intervenciones se han limitado a abordar proyectos en infraestructuras de grandes dimensiones, pero no se ha producido una acción de construcción de capacidades locales, ni se han tenido en cuenta los efectos político-sociales sobre la reforma del sector del agua y la energía que se realiza a costa del algodón. Con frecuencia, además, las autoridades gubernamentales nacionales no han asumido el coste social de todas estas transformaciones, como tampoco han demostrado su compromiso con el Estado de Derecho y la protección de los Derechos Humanos que exigen mayoritariamente estas organizaciones.

Conclusiones: Hasta el momento presente los cinco países de Asia Central mantienen una cooperación regional mínima y que resulta insuficiente para garantizar una gestión ambientalmente sostenible de los recursos hídricos que comparten, puesto que difícilmente puede administrarse un sistema ecológico tan altamente integrado como el de Asia Central sobre la base de la fragmentación política extrema de la región.

La capacidad política e institucional y el liderazgo necesarios para gestionar los cambios precisos en las cuencas hidrográficas que comparten son inexistentes y el equilibrio de poderes en la región muy relativo. Tal cosa ha llevado a unas relaciones interestatales que, en lo que afecta los cursos de agua internacionales, han facilitado el desarrollo mayoritario de grandes proyectos unilaterales en perjuicio de los proyectos multilaterales de carácter colaborativo. Lo cierto es se observa un problema generalizado de falta de gobernabilidad en el uso y la explotación de los recursos hídricos.

Cualquier actuación al respecto exige, de entrada, una acción clara para crear las condiciones de confianza necesarias para canalizar la eventual voluntad política de los Estados de la región, como primer paso para que éstos puedan llegar a adoptar medidas concertadas en materia de gestión conjunta de las cuencas hidrográficas que comparten. Para ello es esencial tener en cuenta los cambios políticos, sociales y económicos que se están produciendo en Asia Central, que suponen también importantes retos y nuevas oportunidades para la cooperación regional. Con esta premisa, es necesario el establecimiento de un marco regional que facilite la cooperación política, la concertación y la institucionalización en el área medioambiental y energética, que, con un planteamiento basado en la noción de cuenca hidrográfica compartida, contemple todas estas cuestiones de manera multisectorial e integral. El Convenio de Helsinki de 1992 debería proveer parcialmente este marco. Su ratificación por todos los Estados de la región sería un primer paso para facilitar un cierto consenso en Asia Central respecto a los beneficios que puede aportar la cooperación ambiental regional en términos de estabilidad y seguridad. Por tanto, más allá del reto de atraer inversiones y buscar la financiación externa de las infraestructuras hidráulicas, los países de la región deben concentrarse en desarrollar un ambiente institucional propicio a la negociación que incluya la aplicación de los principios de derecho internacional que rigen esta materia, como el derecho de la participación y utilización equitativa y razonable del agua, la obligación de no causar daños sensibles al territorio de otros Estados y la obligación de cooperar mediante el intercambio de información.

Mar Campins Eritja
Departamento de Derecho y Economía Internacionales, Universitat de Barcelona