

LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN REGIONAL EN ASIA CENTRAL: MÁS SOMBRAS QUE LUCES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS

CHALLENGES IN CENTRAL ASIA REGIONAL COOPERATION: MORE SHADOW THAN LIGHT ON SHARED WATER RESOURCE'S MANAGEMENT

Dra. Mar Campins Eritja *
Universitat de Barcelona

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: SEGURIDAD INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. II. LA SITUACIÓN AMBIENTAL EN LOS PAÍSES DE ASIA CENTRAL Y LA EMERGENCIA DE CONFLICTOS AMBIENTALES SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LA ESTABILIDAD REGIONAL. III. UNA REGULACIÓN CONVENCIONAL INSATISFACTORIA Y UN MARCO INSTITUCIONAL DEBILITADO QUE DIFICULTAN LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS. IV. OBSERVACIONES FINALES

RESUMEN: El análisis de la situación en los países de Asia Central (Kazajstán, Tayikistán, Kirguistán, Turkmenistán y Uzbekistán) constituye un caso de estudio excepcional para examinar la evolución del concepto de seguridad ambiental internacional. En particular, la gestión de los recursos hídricos en las cuencas hidrográficas que estos Estados comparten se presenta como un claro ejemplo de cómo los cambios ambientales pueden llegar a adquirir una entidad tal como para percibirse como una amenaza a la seguridad internacional en la región cuando se combinan la degradación de los recursos ambientales compartidos, su escasez y las dificultades de acceso y su asignación poco equitativa. En materia de gestión de recursos hídricos compartidos, el marco de referencia al nivel internacional lo deberían constituir los dos principales instrumentos existentes, esto es el Convenio sobre la protección y el uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales de 1992 y el Convenio sobre los usos distintos a la navegación de los cursos de agua internacionales de 1997. Por un lado, sin embargo, los Estados de Asia Central han mostrado sólo un compromiso escaso respecto al desarrollo de estos regímenes internacionales. Por el contrario, han priorizado el modelo imperante en la ex Unión Soviética de intercambio de agua por energía, que además de resultar insostenible y poco equitativo, favorece la

Fecha de recepción del artículo: 19 de mayo de 2010. Fecha de aceptación de la versión final: 17 de junio de 2010.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público (Derecho de la Unión Europea), Departamento de Derecho y Economía Internacional, Universitat de Barcelona. El presente trabajo desarrolla la nota sobre "La gestión de los cursos de agua internacionales en Asia Central: Amenaza u oportunidad", publicada en su momento como Documento ARI 77/2009 en el *Boletín Real Instituto Elcano*, num 65, 2009, pp. 15-19, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Asia-Pacifico/ARI77-2009.

dicotomía extrema entre los dos principales usos competitivos del agua en la región, la irrigación y la producción de energía hidroeléctrica.

Por el otro lado, las instituciones regionales creadas entre estos cinco Estados, si bien han servido para clarificar la articulación de las distintas estructuras de gestión del agua, no han podido desarrollar todo su cometido, ya que más allá de los graves problemas de funcionamiento interno, sus esfuerzos se han dirigido principalmente a buscar la estabilidad y mantener el status quo en Asia Central.

ABSTRACT: Examining the situation in Central Asia (Kazakhstan, Tayikistan, Kyrgyzstan, Turkmenistan and Uzbekistan) is an interesting exercise in order to analyze the evolution of the international environmental security concept. As an example of how environmental changes may come to acquire an entity such as to be perceived as a threat when they combine with inequitable allocation of resources, we focus on shared water resources management. The framework at international level should be the two main instruments in this field, the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and the 1997 Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses. On the one hand, Central Asian States have shown only a weak commitment to these international regimes. On the contrary, they have prioritized the former URSS's model of water and energy exchange. This model, as being unsustainable and inequitable, favors the extreme dichotomy between the two major competing uses of water in the region (irrigation and hydropower production). On the other hand, some sub-regional institutions served to clarify the articulation of water management structures. However, because of important issues on their internal organization, they have not been able to achieve their mission and their efforts seems to be directed to seek stability and the status quo in Central Asia.

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente, seguridad ambiental, recursos hídricos, recursos compartidos, curso de agua internacional, cooperación regional, Asia Central, Amu Darya, Syr Darya, Mar de Aral

KEYWORDS: *Environment, environmental security, water resources, shared resources, international waters, regional cooperation, Central Asia, Amu Darya, Syr Darya, Aral Sea*

I. INTRODUCCIÓN: SEGURIDAD INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

En los últimos años, el concepto de seguridad internacional ha experimentado una evolución importante que ha permitido incluir en su ámbito material, además de los conflictos interestatales de carácter militar, determinados fenómenos sociales, económicos o ambientales que se consideran como “nuevas amenazas”. Así, se ha articulado un enfoque en el que ha ido ganando terreno la noción de la seguridad humana, que combina las capacidades militares y diplomáticas pero también el desarrollo equitativo y la justicia y en el que destaca la dimensión preventiva de la seguridad internacional.

En su configuración original esta noción aparece como tal en el *Informe sobre el Desarrollo Humano* del PNUD en 1994¹. Aunque desde entonces ha sido objeto de crítica por su excesiva amplitud y por la dificultad de su traslación a políticas específicas², parece existir un cierto consenso en que cuestiones como el cambio

¹ UNDP, *Human Development Report 2004*, New York, 2004.

² Vid. Por ejemplo, Paris, R., “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?”, *International Security*, Vol. 26, No. 2 (Fall 2001), pp. 87-102; Krause, K., “Is Human Security ‘More than Just a Good Idea’?”, BICC

climático, la escasez del agua o las enfermedades infecciosas, que por si solos no constituyen retos a la seguridad internacional, cuando superan ciertos umbrales y se producen en determinadas circunstancias pueden coadyuvar a la creación de condiciones susceptibles de cuestionar la estructura básica del Estado o de interferir en las relaciones interestatales³. En esta línea, no hay duda que el cambio o la degradación ambiental no es el único factor que desencadena un conflicto internacional o contribuye a la emergencia de tensiones interestatales. Sin embargo, los cambios o la degradación ambiental pueden venir condicionados por las disparidades sociales y económicas, las rivalidades étnicas o ciertas dinámicas políticas. A la inversa, las consecuencias de los cambios ambientales o de la degradación ambiental pueden intensificar o contribuir al agravamiento de conflictos existentes o a la aparición de nuevas crisis bilaterales, regionales o internacionales, especialmente cuando coinciden con factores de inestabilidad política o social. Estas consecuencias son conocidas y cabe destacar, entre otros, los conflictos generados por la competencia en el acceso y la distribución de los recursos energéticos; las tensiones provocadas por las dificultades de disponibilidad del agua o los alimentos en Estados que son especialmente vulnerables y la aparición de movimientos migratorios de la población; el incremento de las situaciones de crisis humanitaria debido a una mayor presencia de fenómenos meteorológicos extremos; así como las controversias originadas en la modificación de las fronteras marítimas debido al aumento del nivel del mar.

Este vínculo entre medio ambiente y seguridad internacional ha sido objeto de discusión en varios foros internacionales, desde que en el año 1992 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas advirtiera sobre la importancia de la inestabilidad ecológica en tanto que amenaza a la paz y la seguridad⁴. A finales de esta década, varios autores apuntaban ya la emergencia, junto con el concepto de seguridad humana, de la noción de seguridad ambiental y vinculaban la degradación ambiental con la aparición y la agravación de los conflictos políticos⁵.

Desde el punto de vista institucional hubo que esperar al informe de Naciones Unidas *Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos*⁶ elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio por encargo del Secretario

Conference: “*Promoting Security: But How and For Whom?*”, Bonn, Germany, 1-2 April 2004, pp. 43-46, <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief30/brief30.pdf>.

³ Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York: 2003; Homer-Dixon, T.F., “Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases”, *International Security*, Vol. 19, No. I, Summer 1994, pp. 5-40; Kingham, R.A., (Ed.), *Inventory of Environment and Security Policies and Practices. An Overview of Strategies and Initiatives of Selected Governments, International Organisations and Inter-Governmental Organisations*, Institute for Environmental Security, 2006, http://www.envirosecurity.org/ges/inventory/IESPP_Full_Report.pdf.

⁴ UN Doc. S/23500, 1992

⁵ Diehl, P.-Gledit, N.P. (Eds.), *Environmental Conflict*, Colorado, Westview Press 2001; Barnett, J., *The Meaning of Environmental Security: Ecological, Politics and Policy in the New Security Area*, Zed Books London, 2001; Homer-Dixon, T.F., “Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases”, *op.cit.* Vid. también, Collier, P., *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*, Development Research Group, World Bank, June 2000, en [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5DAGC4/\\$file/civilconflict.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5DAGC4/$file/civilconflict.pdf?openelement)

⁶ UN Doc. A/59/565, 2004

General, para que la comunidad internacional situara el debate sobre las amenazas a la seguridad colectiva en una dimensión más amplia de la que estrictamente implica el uso de la fuerza o el terrorismo internacional. En la línea que acabamos de mencionar, dicho informe diferenciaba seis grupos de posibles amenazas a la paz y la seguridad internacional (la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; la guerra entre Estados y la violencia interna; la proliferación y el uso de las armas nucleares, químicas y biológicas; el terrorismo; y el crimen organizado transnacional) y reconocía que el estrés ambiental provocado por una alta densidad demográfica y la escasez de tierras y de recursos naturales puede contribuir a la aparición o la agravación de la violencia civil. El año 2005 el Consejo de Seguridad vinculaba de nuevo el desarrollo sostenible y la prevención de conflictos⁷ y la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno de septiembre del mismo año planteó la necesidad de un consenso amplio sobre las amenazas a la seguridad internacional más graves y las formas de afrontarlas, incluidas las vinculadas los riesgos ambientales y en particular a aquellos originados por el fenómeno del cambio climático⁸.

Finalmente, en 2007 tuvo lugar el primer debate sobre cambio climático y seguridad internacional en el seno del Consejo de Seguridad⁹, a propuesta del Reino Unido y con la participación de 55 delegaciones estatales. Solo el hecho de que el debate tuviera lugar ya fue todo un logro, en la medida en que elevó el problema del cambio climático a la categoría de riesgo potencial para la seguridad internacional y evidenció la necesidad de reforzar este régimen internacional. Sin embargo, la discusión no se centró en sus efectos, sino que se redujo a la defensa de dos posiciones contrapuestas. Por un lado, la de los Estados que defendían un concepto amplio de la noción de seguridad internacional y que por esta razón promovían la actuación del Consejo de Seguridad como parte de su estrategia de prevención de los conflictos dentro del concepto de diplomacia preventiva (la Unión Europea¹⁰ y otros países industrializados, además del Foro de Pequeños Estados Insulares). Por otro lado, la de los Estados que vinculaban el fenómeno del cambio climático no al concepto de la seguridad internacional, sino a la noción del desarrollo sostenible y entendían que esta cuestión debía quedar fuera del ámbito de competencia del Consejo de Seguridad. Lo contrario suponía una intrusión en las responsabilidades de otros órganos de Naciones Unidas, siendo el foro apropiado para debatir esta cuestión el multilateral, bien en los órganos de Naciones Unidas bien en el marco de los acuerdos relativos al cambio climático y siempre en base al principio

⁷ UN Doc. S/RES/1625, 2005

⁸ UN Doc. Res//60/1, 2005

⁹ UN Doc. S/2007/186 y S/PV.5663, 2007

¹⁰En particular, el Alto Representante de la Unión Europea para la PESC definió en 2008 el fenómeno del cambio climático como un “multiplicador de amenazas” a la seguridad internacional, a raíz de la invitación de la Unión Europea para preparar un informe sobre la cuestión, que el Alto Representante sometió en el 2008 al Consejo. Este mismo año, el último informe del Consejo Europeo sobre la Implementación de la Estrategia Europea de Seguridad discute el impacto de varios aspectos de la lucha contra el cambio climático en la seguridad del continente en su conjunto y elabora una serie de recomendaciones para reforzar las capacidades de la Unión Europea. Vid. EU Doc. S113/08, 2008 y *Providing Security in a Changing World*, EU Doc. S407/08. En este contexto la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea elaborada en 2003 atribuyó una importancia clara a los factores ambientales en la prevención de conflictos. Vid., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (el Grupo de los 77 y China, el Movimiento de los Países No Alineados y el Grupo de Estados de África, además de Rusia).

A este respecto, es innegable que el estudio de la gestión de las cuencas hidrográficas transfronterizas constituye actualmente uno de los ámbitos en los que mejor puede observarse cómo los cambios ambientales pueden llegar a adquirir una entidad tal como para percibirse como una amenaza a la seguridad internacional¹¹. Para ello, el presente trabajo se centra además en el área geográfica concreta de los cinco países de Asia Central (Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán). No sólo se trata de un área severamente afectada por las consecuencias del cambio climático, sino que en este caso confluyen también ciertos elementos que refuerzan su incidencia en las relaciones interestatales: la degradación o la contaminación de los recursos ambientales compartidos, su escasez y las dificultades de acceso, su asignación poco equitativa y los desastres ambientales acaecidos, sean naturales o producidos por el hombre¹². Actualmente, por tanto, no puede ignorarse la inclusión de la gestión de los recursos hídricos compartidos entre las cuestiones que, junto con el extremismo islámico, el terrorismo, el tráfico de drogas o la inestabilidad política, resultan prioritarias para las élites gubernamentales de los países centroasiáticos en tanto que retos a la seguridad internacional¹³.

¹¹ De forma más general, vid. Dinar, S. "Scarcity and Cooperation Along International Rivers", *Global Environmental Politics*, Vol. 9, issue 1, 2009, pp. 109-135; así como las ponencias de Izquierdo, F., "El agua como factor de hostilidad y de cooperación en el ámbito internacional" y de Scovazzi, T., "L'acqua come causa di controversie internazionali", en Gutiérrez Espada, C.- Riquelme Cortado, R.- Orihuela Calatayud, E.- Sánchez Jiménez, M.A.- Cervell Hortal, M.J., E.M. Rubio Fernández (Coord.), *El Agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2009, pp. 139-170 y 305-316, respectivamente.

¹² Vid. Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ind/ind_index.shtml.

¹³ Vid. Sievers, E.W., "Water, Conflict and Regional Security in Central Asia", *Conflict and Water in central Asia macro 5*, *NYU Environmental Law Journal*, vol. 10, Issue 3, 2002, pp. 356-402, <http://www1.law.nyu.edu/journals/envtlaw/issues/vol10/3/v10n3a2.pdf>, pp. 400-401; Wegerich, K., "Hydro-hegemony in the Amu Darya basin", 2006, p. 14, http://www.ceres.wur.nl/old%20website/summerschool/papers/2006_Wegerich_hydrohegemony_Amu_Darya.pdf; Sojamo, S., "Illustrating co-existing conflict and cooperation in the Aral Sea Basin with TWINS Approach", Rahaman, M.M. & Varis, O. (Eds.): *Central Asian Waters. Social, Economic, Environmental and Governance Puzzle*, Water & Development Publications - Helsinki University of Technology, 2008, pp. 75-88, http://www.water.tkk.fi/English/wr/research/global/material/CA_chapters/07-CA_Waters-Sojamo.pdf; Khamzayeva, A., "Water resources management in Central Asia: security implications and prospects for regional cooperation", *Water resources management in Central Asia: Regional and international issues at stake*, Documents CIDOB, noviembre 2009, pp. 9-32, pp. 15 y ss.; Kimmage, D., "Security challenges in Central Asia: Implications for the EU's engagement strategy", en Melvin, N.J. (Ed.), *Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008, pp. 9-19, pp. 11-12, <http://www.ceps.eu>.

II. LA SITUACIÓN AMBIENTAL EN LOS PAÍSES DE ASIA CENTRAL Y LA EMERGENCIA DE CONFLICTOS AMBIENTALES SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LA ESTABILIDAD REGIONAL

Desde la perspectiva regional, el análisis de la situación en los países de Asia Central¹⁴ presenta un caso excepcional por tratarse de un área con importantes riesgos ambientales y securitarios debidos, entre otros factores, a un problema generalizado de gobernabilidad en el uso y la explotación de los recursos naturales y en particular, de los recursos hídricos compartidos. A su vez, ello 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 de la capacidad de las instituciones políticas de gestionar estos recursos, no solo desde una perspectiva ambientalmente sostenible en cuanto a su cantidad y calidad, sino también con un enfoque políticamente sostenible¹⁵.

1. La gestión de los recursos hídricos, prioridad de los países de Asia Central

Las diferencias que sostienen los cinco países de Asia Central no afectan, como en otras regiones del planeta, a una supuesta escasez o falta de disponibilidad de los recursos hídricos compartidos, sino que se plantean respecto de como garantizar el equilibrio necesario para gestionar su aprovechamiento sostenible entre la zona más oriental de la región (Kirguistán, Tayikistán, aguas arriba), que produce el 75% del recurso, y la zona de las llanuras aluviales (Uzbekistán, Turkmenistán y Kazajistán, aguas abajo) que lo consume casi en el mismo porcentaje. Esto ha comportado que estos cinco Estados otorguen una atención muy especial a la gestión de los recursos hídricos de las dos principales cuencas hidrográficas de la región, la del río Syr Darya y la del río Amu Darya, cuya estabilidad tiene actualmente una relación directa con la potencial escalada de conflictos y concierne significativamente a las relaciones de poder entre los Estados implicados en su gestión.

Estos cinco Estados comparten los recursos de las cuencas del Syr Darya y del Amu Darya. Kirguistán, Uzbekistán, Tayikistán y Kazajistán comparten la cuenca del Syr Darya, con una longitud de 3.019 km, una cuenca de 219.000 km² y un caudal anual de 37.2 km³. A lo largo de su cuenca, que cuenta con cinco grandes embalses, el 80% del territorio sigue siendo suelo cultivado mediante la irrigación. El sistema de regadío

¹⁴ En este sentido, reflejo del interés que ha suscitado esta región desde la perspectiva de la seguridad ambiental internacional lo constituye el desarrollo de importantes iniciativas por diferentes organismos e organizaciones internacionales. Este es el caso de la Iniciativa Medio ambiente y Seguridad (*Environment and Security*-ENVSEC en las siglas inglesas), impulsada desde el 2003 por Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Se trata de un amplio proyecto, en el marco de un nuevo modelo de cooperación que se centra en la prevención de la contaminación química y radiactiva, la gestión de los cursos de agua compartidos y la gestión de los ecosistemas transfronterizos en las regiones más vulnerables de las ex-repúblicas soviéticas.

¹⁵ Wolf, A., Yoffe, S.- Giordano, M., "International waters: Identifying basins at risk", *Water Policy*, 5/2003, pp. 29-60, p. 42 y ss., <http://www.environmental-expert.com/Files%5C5302%5CArticles%5C5877%5C2.pdf>

cubre 300.000 ha en Tayikistán (con una previsión de 500.000 ha adicionales, no todas en la misma cuenca), 400.000 ha en Kirguistán (con una previsión de 230.000 ha adicionales), 800.000 ha en Kazajstán, y 1.900.000 ha en Uzbekistán¹⁶. Asimismo, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Kazajstán y Kirguistán, además de Afganistán y la República Islámica de Irán comparten la cuenca del Amu Darya, que nace en Vakjdjir Pass (Afghanistan) y cuenta con más de 35 embalses artificiales a lo largo de su recorrido. Tiene una longitud de 2.540 Km con una cuenca de 309.000 km² y un caudal anual de 73.6 km³. El sistema de regadío cubre 22.000 ha en Kirguistán, 469.000 ha en Tayikistán, 1.735.000 ha en Turkmenistán (con una previsión de aumentar 450.000 ha adicionales) y 2.321.000 ha en Uzbekistán (con una previsión de aumentar 634.400 ha adicionales), además de 460.000 ha en Afganistán¹⁷.

Kazajstán, Uzbekistán y Turkmenistán se encuentran aguas abajo, mientras que Kirguistán y Tayikistán se encuentran aguas arriba. Kazajstán, con una población de 15 millones de habitantes y con sólo el 10% de su PIB vinculado a la actividad agrícola, a la que se dedica el 23% de la población, depende de las políticas hídricas de sus vecinos de aguas arriba. Su gobierno identifica la gestión transfronteriza de los cursos de agua como una cuestión de seguridad nacional e intenta promover una estrategia basada en la cooperación con los países de la región. Ello le ha llevado a participar activamente en el desarrollo de diversas iniciativas con sus vecinos, por ejemplo dedicando importantes inversiones en las infraestructuras hidroeléctricas. Paralelamente, sin embargo, el país ha optado también por la aplicación de determinadas medidas unilaterales, como la construcción de la presa de Koksaray para prevenir las inundaciones debidas a las crecidas procedentes de Kirguistán y Tayikistán, o la construcción de una serie de diques y canales para restaurar el nivel del agua y atajar la degradación en la zona de soberanía kazaja del Mar de Aral¹⁸. Uzbekistán es el Estado con mayor número de habitantes de la región, cerca de 27 millones. Obtiene el 25% del PIB de la agricultura, principalmente del cultivo del algodón, a la que se dedica el 44% de la población. El 60% de su territorio se encuentra desertizado y por ello la gestión conjunta de las aguas transfronterizas constituye también una de sus principales prioridades. Sin embargo este objetivo se ve frecuentemente obstaculizado por las complejas relaciones que mantiene con sus vecinos. En Turkmenistán, con apenas 5 millones de habitantes, el 80% del territorio se encuentra asimismo afectado por la desertización, si bien el 25% de su PIB sigue derivándose directamente de la agricultura, a la que se dedica el 44% de la población. A pesar de que el país necesita mantener buenas relaciones con Uzbekistán, con quien se producen las mayores tensiones en la cuenca del Amu Darya a raíz de la construcción del lago artificial en el desierto de Kara-Kum, el gobierno turcomano pone

¹⁶ Dukhovny, V.- Sokolov, V, *Lessons on Cooperation Building to Manage Water Conflicts in the Aral Sea Basin*, UNESCO, Paris, 2003, p. 4 y ss.; World Bank, *Water Energy Nexus in Central Asia: Improving Regional Cooperation in the Syr Darya Basin*. Washington, D.C., 2004; World Bank, *World Development Indicators 2005*, <http://devdata.worldbank.org/wdi2005/index2.htm>; Vid. también la base de datos de AQUASTAT (FAO) en http://www.fao.org/nr/water/aquastat/water_res/indexesp.stm

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Para mayor información sobre el proyecto de la “Aral Tenizi Society” Vid. <http://www.aralsea.net/en/>

un menor énfasis en la cooperación regional y se orienta preferentemente hacia sus vecinos en el Cáucaso y Medio Oriente¹⁹.

Tayikistán y Kirguistán se encuentran aguas arriba. Tayikistán, en cuyas montañas nace el importante río Amu Darya, cuenta con poco más de 7 millones de habitantes, de los que más del 50% vive en zonas rurales y se ocupan en la actividad agrícola. Debido a la grave crisis económica originada por la ruptura de sus relaciones con Rusia, el Estado debe dedicar múltiples recursos a garantizar la seguridad alimentaria de su población en uno de los países más pobres del área, lo que a su vez reclama una más eficiente gestión de los recursos hidráulicos. Kirguistán, con una población de 5.2 millones de habitantes, cuenta con una importante diversidad de ecosistemas y de riqueza en recursos naturales. En sus cadenas montañosas nace el río Naryn, principal afluente del Syr Darya y una importante fuente de energía hidroeléctrica para el país. Su población se dedica en un 55% a la actividad agrícola, que constituye el 39% de su PIB. Las cuestiones vinculadas a la seguridad energética constituyen una de las prioridades del país²⁰.

El consumo indiscriminado de agua en la actividad agrícola y especialmente en el monocultivo de algodón en Uzbekistán, Turkmenistán y Tayikistán, exigió el establecimiento de sistemas de irrigación a gran escala y generó en la década de los sesenta la desecación del mar de Aral²¹, uno de los elementos esenciales para mantener y regular el balance natural y climático de la región. Esta situación, añadida a la nula rotación de las cosechas y al inadecuado mantenimiento de los sistemas de canalización, acabó produciendo lo que los expertos en recursos hídricos denominan "alteración del balance hídrico predominante" en la cuenca del mar de Aral²². En 1990 más del 95% de los pantanos y tierras húmedas se habían convertido en desiertos, y más de 50 lagos de los deltas, con una superficie de 60.000 ha., se habían secado. Desde entonces, la

¹⁹ Para una más completa información sobre estos países, Vid. la página web del Observatorio Asia Central creado mediante el consorcio Fundació CIDOB, Casa Asia y el Real Instituto Elcano en <http://www.asiacentral.es/> y las bases de datos de AQUASTAT (FAO) y de Global Security en http://www.fao.org/nr/water/aquastat/water_res/indexesp.stm y <http://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/>. Vid asimismo, sobre cada país, OECD, *Policies for a better environment progress in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, EAP Task Force, OECD, Paris, 2007; y UNECE, *Environmental Performance Reviews, Uzbekistan*, Num. 14, UN, NY-Geneve, 2001; UNECE, *Environmental Performance Reviews, Tajikistan*, Num. 21, UN, NY-Geneve, 2004; UNECE, *Environmental Performance Reviews, Kazakhstan. Second Review*, Num. 27, UN, NY-Geneve, 2008; UNECE, *Environmental Performance Reviews, Kyrgystan. Second Review*, Num. 28, UN, NY-Geneve, 2009. UNECE, *Our waters: Joining hands across borders. First Assessment of Transboundary Rivers, Lakes and Groundwaters, Convention on the protection and use of transboundary watercourses and international lakes*, Economic Commission for Europe, United Nations, New York and Geneva, 2007, pp. 71 y ss.; Sievers, E.W., "Water, Conflict and Regional Security in Central Asia", *op.cit.*, pp. 371 y ss.;

²⁰ *Ibid.*

²¹ Vid. al respecto, Micklin, Ph., "The Aral crisis, introduction to the special issue". *Post-Soviet Geography*. Vol. 33, Núm. 5, 1992, pp. 269-282; Micklin, Ph., "Water in the Aral sea basin of Central Asia: cause of conflict or cooperation?", *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 43, Núm. 7, 2002, pp. 505-528; desde otra perspectiva Vid. también Veá Rodríguez, L., "La opción hidráulica en Asia Central ex soviética. Perspectiva histórica y situación actual", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 70-71, 2005, pp. 143-167.

²² Sievers, E.W., "Water, Conflict and Regional Security in Central Asia", *op.cit.*, pp.364 y ss.

situación ecológica del mar de Aral permite calificarlo de un mar biológicamente muerto, con más de 33.000 km² de su lecho descubierto formando vastas llanuras de sales contaminadas por plaguicidas que el viento transporta a distancias de hasta 250 km. Paralelamente, como consecuencia del fenómeno del cambio climático se está produciendo un desequilibrio muy importante en las zonas de formación de la cabecera de los ríos, principalmente en los sistemas montañosos de Pamir, Tien Shan y Altai, donde se ha constatado la pérdida del 25% de las reservas de los glaciares entre 1957 y 2000²³. También se consideran especialmente comprometidas las cuencas hidrográficas de los dos principales ríos de la región, el Amu Daria y el Syr Daria, que han sufrido una reducción en la disponibilidad del agua del 40% y del 30% respectivamente, así como los canales de Kara-Kum en Turkmenistán e Irtysh en Kazajstán, y los embalses de Vilef y Sogdiyskaya en Tayikistán y, de forma generalizada, el valle de Fergana, cuyas aguas y tierras se disputan kirguicos y uzbekos²⁴.

Toda esta situación originó una pérdida irreversible de biodiversidad y condujo finalmente a la desertización de más de la mitad del territorio de la región, lo que se suma a otros retos ambientales de especial relevancia en la zona. Así, la gestión de los residuos constituye también un auténtico problema que se agrava por la existencia de importantes stocks de pesticidas y de residuos radioactivos abandonados en antiguos emplazamientos nucleares y de extracción de uranio. Asimismo, la contaminación atmosférica se ha convertido en una preocupación sanitaria y social de primer orden, sobre todo en las áreas urbanas. De especial crítica se ha calificado la situación ambiental en la república autónoma uzbeka de Karakalpakstan, donde el 70% de su población padece enfermedades crónicas debido a la contaminación, al igual que ocurre en las poblaciones de Qyzlorda en Kazajstán y Dashhowuz en Turkmenistán²⁵. En una situación similar se encuentran en Kazajstán los emplazamientos nucleares de Semipalatinsk y Aktau y sus zonas circundantes y el área adyacente al vertedero de residuos radioactivos de Mailu Suu en Kirguistán.

2. Los condicionantes hidrográficos y geopolíticos de la región de Asia Central

Desde la perspectiva de la gestión de los recursos hídricos, la complejidad hidrográfica y geopolítica de la zona es evidente²⁶. Los tres Estados de aguas abajo cuentan con

²³ Rahimov, S., "Impacts of climate change on water resources in Central Asia" en *Water Resources Management in central Asia. Regional and international issues at stake*, Documentos CIDOB ASIA 25, noviembre 2009, pp. 33-55, pp. 41 y ss., <http://www.cidob.org>

²⁴ Vid. EACH-FOR Project Consortium, *Preliminary Findings from the EACH-FOR project on Environmentally Induced Migration*, Octubre 2008, www.each-for.eu, pp. 10 y ss.; OSCE-UNEP-UNDP, *Environment and Security. Transforming Risks into Cooperation. The Case of Central Asia and Southeastern Europe*, 2003, <http://www.envsec.org/pub/environment-and-security-english.pdf>, pp. 8 y ss.. En particular sobre el conflicto en el valle de Fergana vid., Megoran, N., "The critical geopolitics of the Uzbekistan-Kyrgyzstan Ferghana Valley boundary dispute, 1999-2000", *Political Geography*, Vol. 23, 2004, pp. 731-764, www.politicalgeography.com

²⁵ Vinogradov, S.- Langford, V.P.E., "Managing Transboundary Water Resources in the Aral Sea Basin: In Search of a Solution." *International Journal of Global Environmental Issues* Vol. 1, Issues 3/4, 2001, pp. 345-362, p. 348

²⁶ Para una visión general, Vid., Rasizade, A., "Entering the Old "Great Game" in Central Asia", *Orbis*, Vol. 47, 2003, pp. 41-58, <http://www.sciencedirect.com/science?ob=ArticleURL&udi=B6W5V->

importantes reservas de gas, petróleo y uranio²⁷, pero son deficitarios en recursos hídricos. Sin embargo son grandes consumidores para la irrigación de los cultivos, principalmente de algodón, el uso que priorizan y que históricamente ha caracterizado la región de Asia Central en su función de proveedora de materias primas de la extinta URSS. Por el contrario, Kirguistán y Tayikistán, aguas arriba, son además de extremadamente pobres, energéticamente deficitarios, sin gas ni petróleo, pero con importantes reservas de agua y una alta capacidad para la producción de energía hidroeléctrica que de potenciarse puede conllevar una modificación radical de los cursos fluviales.

Los diques y los embalses ubicados en los territorios aguas arriba se destinaron históricamente a servir la demanda de agua de los Estados de aguas abajo. Hoy en día, Kirguistán y Tayikistán consideran que el actual sistema de asignación de los recursos hídricos es inequitativo y perjudicial ya que no les permite desarrollar un sistema de irrigación de su territorio capaz de garantizar la seguridad alimentaria ni utilizar las infraestructuras hidroeléctricas de manera óptima para la producción de energía.

El riesgo principal se centra, actualmente como en el pasado, 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, pues los países de aguas arriba necesitan el agua durante el invierno para la producción de energía eléctrica mientras que los países de aguas abajo la demandan para la irrigación de cultivos durante el verano. En la práctica, los Estados de aguas abajo no ven satisfecha su necesidad de agua para la irrigación durante los meses de verano ya que los caudales liberados de los embalses son mínimos debido a la baja demanda de energía en los Estados de aguas arriba. Durante el invierno los países de aguas abajo tienen muy poca demanda de agua, pero padecen con frecuencia las inundaciones y otros efectos adversos debidos a la

479VGG4-

[2&_user=145085&_coverDate=03%2F31%2F2003&_alid=1246340288&_rdoc=41&_fmt=high&_orig=mlkt&_cdi=6580&_sort=v&_st=17&_docanchor=&_view=c&_ct=1951&_acct=C000012098&_version=1&_urlVersion=0&_userid=145085&_md5=b3312fec6a6942d7a1e7f01115a3f63b;](#) Sandole, D.J.D., "Central Asia: Managing the delicate balance between the "discourse of danger," the "Great Game," and regional problem solving", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 40, 2007, pp. 257-267, www.elsevier.com/locate/postcomstud

²⁷Mañé, A., "Territorios ricos en hidrocarburos de Asia Central ¿Países productores, enclaves exportadores o países de tránsito?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 70-71, 2005, pp. 87-113; Sainz, N.- Serra, R., et al., *Gobierno, regionalismo y recursos estratégicos en las repúblicas de Asia Central*, Observatorio Asia Central-Fundació CIDOB, Ponencias del Curso de verano "Eurasia emergente: ¿Un nuevo 'gran juego' en torno a Asia Central?", Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Barcelona, 9 y 10 de julio de 2007, [Doc_AC_CUIMPB_des08.pdf](#); Sainz, N., "Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora y de aplicación de políticas", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 70-71, 2005, pp. 115-141; Campaner, N.-Yenikeyeff, Sh., "The Kashagan Field: A Test Case for Kazakhstan's Governance of Its Oil and Gas Sector", *IFRI Papers*, 2008, <http://www.ifri.org>; Delage, F. "La nueva geopolítica asiática", *Anuario CIDOB Asia-Pacífico 2005*, 2006, pp. 15-23; Gozález, A.-Claudín, C., *Asia Central y la seguridad energética global. Nuevos actores y dinámicas en Eurasia*, Fundació CIDOB, Barcelona 2008.

liberación de grandes cantidades de agua de los embalses en los Estados de aguas arriba, que las requieren para satisfacer la alta demanda de energía²⁸.

Por último, tampoco puede obviarse, por el oeste, la conexión con la cuenca del mar Caspio, del cual son ribereños Kazajstán y Turkmenistán, además de Azerbaijan, la República Islámica de Iran y la Federación Rusa, lo que no hace más que reforzar la crítica situación medioambiental de la zona, en un tablero geopolítico extremadamente complejo cuyos principales jugadores son todas las potencias mundiales contemporáneas –emergentes y maduras. Así, rodeada por cuatro potencias nucleares (la Federación Rusa, China, Pakistán e India) y fronteriza con la República Islámica de Irán y Afganistán, en esta zona confluyen también los intereses de la Unión Europea, para quien la región se presenta como una de las vías de tránsito de hidrocarburos y gas más importante del continente²⁹, además de los Estados Unidos, Japón y Turquía. Para completar este cuadro general, debe recordarse asimismo la significación que tiene el hecho de que, por el este, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán compartan también frontera con China, un país que a su vez acoge en su territorio a una parte importante de población kazaja, kirgica y tayika (y parte de cuya población uigur se encuentra en Kazajstán). Si bien es cierto que por lo general los riesgos que se derivan de la frontera entre China, Kirguistán y Tayikistán son menores que los que pueden vincularse a los recursos que comparte con Kazajstán (muy en particular el río Irtysh, uno de los más largos ríos en Asia, y el río Ili), el control sobre esta zona y el mantenimiento de unas relaciones estables con los países de Asia Central son prioritarios para China también

²⁸ Vid. por ejemplo, Hogan, B., “Decreased Water Flow Threatens Cotton Crop, Peace in Region”, *Eurasia News*, March 2000, <http://www.eurasianet.org/departments/environment/articles/eav080200.shtml>; Lillis, J., “Water woes stoke economic worries”, *Eurasia News*, April 2008, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav042808.shtml>; Parshin, K., “Dushanbe may stop water flow as Uzbekistan pulls plug on power”, *Eurasia News*, November 2009, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav113009.shtml>

²⁹ Mañé, A., “Territorios ricos en hidrocarburos de Asia Central ¿Países productores, enclaves exportadores o países de tránsito?”, *Op.cit.*; Sainz, N., “Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora y de aplicación de políticas”, *Op.cit.*; Delage, F. “La nueva geopolítica asiática”, *Anuario CIDOB Asia-Pacífico 2005, 2006*, pp. 15-23; Gozález, A.-Claudín, C., *Asia Central y la seguridad energética global. Nuevos actores y dinámicas en Eurasia*, *Op.cit.*; Mehta, A.- Satish Rao, H.-Terway, A., “Power sector reform in Central Asia: observations on the diverse experiences of some formerly Soviet Republics and Mongolia”, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 15, 2007, pp. 218-234, www.elsevier.com/locate/jclepro; Jonson, L.-Allison, R., “Central Asian Security: Internal and External Dynamics”, Allison, R.-Jonson, L. (Ed.), *Central Asian Security. The New International Context*, Royal Institute of International Affairs, London, 2001, pp. 1-23; Eisenbaum, B., *Guerres en Asie centrale, Luttres d’influences, pétrole, islamisme et mafias, 1850-2004*, Grasset, París, 2005. Sobre la perspectiva comunitaria de la «seguridad energética», vid., Emerson, M., Boonstra, J., «La evolución de las relaciones entre la Unión Europea y Asia Central. Resumen ejecutivo y recomendaciones», *EUCAM EU Central Asian Monitoring*, Núm. 13, Febrero 2010, *CEPS-FRIDE*, www.friderg.org/download/EUCAM_PB13_Into_EURASIA_SPA_feb10.pdf; Emerson, M., Boonstra, J., Hasanova, N.-Laruelle, M.-Peyrouse, S., “EUCAM “Into EurAsia – Monitoring the EU’s CentralAsia Strategy”, *CEPS-FRIDE*, 2010, www.ceps.eu; European Commission, *The European Union and Central Asia: The new partnership in action*, Octubre 2007; Melvin, N.J., “The European Union’s strategic role in Central Asia”, en Melvin, N.J. (Ed.), *Engaging Central Asia. The European Union’s New Strategy in the Heart of Eurasia*, Centre For European Policy Studies, Brussels, 2008, pp. 137-151, <http://www.ceps.eu>

cuando se abordan estas políticas de cooperación en la gestión de los recursos compartidos³⁰.

3. La emergencia de conflictos interestatales relacionados con los recursos hídricos compartidos

Durante el período de presencia soviético la gestión de los recursos hídricos de la región se presentó tradicionalmente como un problema circunscrito a sus aspectos meramente técnicos y se soslayó entrar en la discusión de sus complejas consecuencias políticas. Sin embargo, ello no evitó que con el desmembramiento de la URSS y la llegada de la independencia en las ex repúblicas, ésta constituyera una cuestión que, condicionada totalmente por la transición desde el sistema federal de la ex Unión Soviética, acabó convirtiéndose en una fuente de tensiones importantes entre los cinco nuevos Estados de Asia Central.

La desintegración de la URSS habría de dar paso al surgimiento, en cada uno de los nuevos Estados independientes, de un sistema de planificación y gestión nacional caracterizado por considerar estos recursos hídricos como un instrumento insustituible para su futuro desarrollo económico³¹. Así, no se aprovechó esta oportunidad para promover un enfoque económico, político y ambientalmente sostenible de su gestión a escala regional. Por el contrario, se reforzó el componente unilateral y se inició una escalada de conflictos regionales para dirimir la asignación y la priorización de los distintos usos del agua.

Ello se debe, entre otras razones, a que la agricultura sigue siendo la actividad que ocupa a la mayor parte de la población en estos cinco Estados y la que requiere un mayor consumo de agua, destinándose a ella cerca del 90% de los recursos hídricos de la zona. Además, el crecimiento de la población -sobretudo en Kazajstán y Uzbekistán- y un mayor desarrollo económico, junto con los movimientos migratorios internos provocados por la desecación del mar de Aral han aumentado la demanda de agua. Sin embargo, la asignación anual de los caudales hídricos de las cuencas del Syr Daria y del Amu Darya sigue basándose en los criterios empleados en la época soviética, lo que condiciona sobremanera las relaciones entre los Estados de la región³².

³⁰Baste señalar ahora que más allá de los nuevos planes para la explotación de los hidrocarburos y gas de la zona, la independencia de las ex repúblicas soviéticas trajo consigo la extracción incontrolada de los recursos de este mar, además del incremento de la pesca ilegal, la invasión de sus aguas por especies exóticas (*Mnemiopsis leidyi*) y diversos vertidos incontrolados de petróleo que en poco tiempo han acabado con la fauna y la flora autóctona. Vid., al respecto, Sievers, E.W., "Water, Conflict and Regional Security in Central Asia", *op.cit.*, pp. , 377 y ss.; Sievers, E.W., "Transboundary Jurisdiction and Watercourse Law: China, Kazakhstan, and the Irtysh", *Texas International Law Journal*, Vol. 37, Issue 1 ,2002, pp. 1-42.

³¹ Vid., desde una perspectiva histórica, Veá Rodríguez, L., "La opción hidráulica en Asia Central ex soviética. Perspectiva histórica y situación actual", *op.cit.*, pp. 152 y ss.

³² Las extracciones anuales de agua superficial y subterránea están alcanzando, respecto al total de las reservas en Asia Central, del 20 al 25% en Kazajstán, Kyrgyzstan y Tajikistan y del 80 al 90% en Uzbekistán y Turkmenistán. No obstante, las cantidades porcentuales que se dedican al uso industrial y al uso doméstico no superan el 5% en ambos casos, excepto en el caso de Kazajstán donde un 17% se dedica a la industria. Vid. al respecto, Smith, D.R., "Environmental security and shared water resources in

Históricamente, las infraestructuras hidráulicas se habían condicionado al objetivo único de irrigar el máximo de suelo posible en el conjunto de la región. Con esta finalidad y en el marco de una gestión absolutamente centralizada desde Moscú, en los últimos años del período soviético se asignaron los caudales hídricos a las distintas repúblicas. Esta distribución se llevó a cabo mediante los Protocolos n° 413 y n° 566, de 7 de febrero de 1984 y 12 de marzo de 1987, respectivamente, en los que el Consejo para la Ciencia y la Tecnología de la URSS atribuía a las repúblicas de aguas abajo el 82'5% del caudal de la cuenca del Syr Darya y el 84 del caudal de la cuenca del Amu Darya³³.

El reparto que se llevó a cabo en los años ochenta por las autoridades soviéticas, aunque marcadamente asimétrico sigue vigente hoy en día y se ha mantenido, veinticinco años después, en similares porcentajes³⁴. Ello ha conducido a la aparición de desacuerdos importantes entre los cinco Estados de la región, entre los que pueden señalarse aquí³⁵ las diferencias entre Kirguistán y Uzbekistán por la gestión del agua en el valle de Fergana y entre Kirguistán 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 Kirguistán. También ha generado conflictos entre Kirguistán, Uzbekistán y Kazajistán por la construcción del embalse de Toktogul

post-soviet Central Asia”, *Postsoviet Geography*. Vol. 36, 1995, pp. 351-370; UNECE, *Environmental Performance Reviews, Uzbekistan, op.cit.*, pp. 57 y ss.; UNECE, *Environmental Performance Reviews, Tajikistan, op.cit.*, pp. 107 y ss.; UNECE, *Environmental Performance Reviews, Kazakhstan. Second Review, op.cit.*, pp. 141 y ss.; UNECE, *Environmental Performance Reviews, Kyrgyzstan. Second Review, op.cit.*, pp. 101 y ss..

³³Protocol 566: Improvement of the Scheme on Complex Use and Protection of Amu-Darya Water Resources by Scientific & Technical Council, Ministry of Land Reclamation and Water Management of the USSR, September 10, 1987; see also Protocol 413: Improvement of Scheme of Complex Use and Protection of Water Resources of Syr-Darya Basin, February 7, 1984; en Wegerich, K., “Hydro-hegemony in the Amu Darya basin”, *op.cit.*, pp.9 y ss.; World Bank, *Water Energy Nexus in Central Asia: Improving Regional Cooperation in the Syr Darya Basin*. Washington, D.C., 2004, pp.8 y ss.

³⁴En la cuenca del Syr Darya, 1'7% para Kirguistán, 9'2% para Tayikistán, 38'1% para Kazajistán y 51'0% para Uzbekistán; y en la cuenca del Amu Darya, 0'4% para Kirguistán, 13'6% para Tayikistán, 43'0% para Turkmenistán y 43'0% para Uzbekistán. Vid. al respecto, UNECE, *Environmental Performance Reviews, Uzbekistan, op.cit.*, pp. 57 y ss.; UNECE, *Environmental Performance Reviews, Tajikistan, op.cit.*, pp. 107 y ss.; UNECE, *Environmental Performance Reviews, Kazakhstan. Second Review, op.cit.*, pp. 141 y ss.; UNECE, *Environmental Performance Reviews, Kyrgyzstan. Second Review, op.cit.*, pp. 101 y ss.; World Bank, *Water Energy Nexus in Central Asia: Improving Regional Cooperation in the Syr Darya Basin*. Washington, D.C., 2004, pp.8 y ss.; Wegerich, K., “The New Great Game: water allocation in post-Soviet Central Asia”, *Georgetown Journal of International Affairs* Vol. 10, Issue 2, 2009, pp. 117 – 123.

³⁵ Vid., entre otros, para mayor información sobre cada uno de estos conflictos, Khamzayeva, A., “Water resources management in Central Asia: security implications and prospects for regional cooperation”, *op.cit.*, pp. 19 y ss.; Daly, J. C.K. “Central Asian Water and Russia”, *Eurasia Daily Monitor*, Volume 5, Issue 113, 13 June 2008, http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=33718&tx_ttnews%5BbackPid%5D=166&no_cache=1; Daly, J. C.K., “Gas wars kick-start Central Asian energy in 2009”. UPI.com, 2009, http://www.upi.com/Energy_Resources/2009/01/08/Gas-wars-kick-start-Central-Asian-energy-in-2009/UPI-26571231466202/; International Crisis Group, *Central Asia: Water and Conflict*. Asia Report num. 34, 2002; ; UNDP, *Executive Summary: Central Asian Regional Risk Assessment*, UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS. November 2008, http://www.unece.org/env/water/meetings/Almaty_conference.htm.

en el río Naryn en Kirguistán; entre Kirguistán, Uzbekistán, Turkmenistán y Kazajstán por la ejecución de los proyectos de Kamarata I y II en Kirguistán; entre Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán por la distribución del caudal en las cuencas del río Vakhsh y del río Amu Darya; 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; o entre Uzbekistán y Tayikistán por la construcción del embalse y la planta de generación de energía hidroeléctrica de Rogun en el río Vakhsh en Tayikistán.

Además, la dimensión de estos conflictos supera en ocasiones el marco estricto de las relaciones entre los cinco Estados. Por ejemplo, el conflicto entre Uzbekistán y Tayikistán por la construcción de la planta de Rogun se ha recrudecido recientemente después de que a principios de invierno de este año el gobierno uzbeko anunciara su voluntad de abandonar la red unificada de distribución eléctrica y su intención de restringir el suministro de electricidad a Tayikistán. Ello no sólo supone aislar a Tayikistán, sino que además obstaculiza las operaciones de exportación de electricidad desde este país en los meses de verano, cuando las plantas de producción de energía hidroeléctrica están funcionando a plena capacidad. Como respuesta, Tayikistán amenazó en limitar el suministro de agua que Uzbekistán necesita en primavera y verano para mantener el sector del algodón a flote. A su vez, la disputa, de carácter estrictamente bilateral en principio, puede tener graves consecuencias en el desarrollo de las operaciones militares de Estados Unidos y la OTAN en Afganistán ya que afecta de manera especial las redes de distribución y el flujo de los suministros militares en la zona³⁶.

Por último, no puede olvidarse al respecto que estos conflictos se enmarcan en unos procesos de maduración política y de creación de identidad nacional en el seno de unos países con apenas veinte años de historia, en los que todavía persisten las pugnas entre grupos y clanes por el poder político y económico. Con frecuencia esta lucha se encuentra asociada al monocultivo del algodón, que sigue siendo la piedra angular de las economías de los países de Asia Central a la vez que un mecanismo esencial para el control social y político mediante el cual los gobiernos y las élites políticas y económicas intercambian protección por aquiescencia política³⁷. Esta situación se agrava por corrupción generalizada en los distintos niveles de toma de decisión en unos países que ocupan los puestos 120 (Kazajstán), 158 (Tayikistán), 162 (Kirguistán), 168 (Turkmenistán) y 174 (Uzbekistán) del total de los 180 Estados que aparecen en el *Índice de Percepción de la Corrupción* de 2009³⁸.

³⁶ Parshin, K., “Tajikistan: Dushanbe may stop water flow as Uzbekistan pulls plug on power”, *Eurasia Insight*, 30 November 2009, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav113009.shtml>

³⁷ International Crisis Group (ICG), *The Curse of Cotton: Central Asia's Destructive Monoculture*. Asia Report No. 93. 28 February 2005; Wheintal, E., *Water Conflict and Cooperation in Central Asia*, Human Development Report 2006, Occasional Paper, UNDP, 2006/32, pp. 19 y ss.

³⁸ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009

III. UNA REGULACIÓN CONVENCIONAL INSATISFACTORIA Y UN MARCO INSTITUCIONAL DEBILITADO QUE DIFICULTAN LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS COMPARTIDOS

En el contexto que ahora nos ocupa, el hecho de haber pasado de un marco de regulación estrictamente nacional a otro de alcance multilateral, en el que pueden claramente identificarse diversas iniciativas internacionales, regionales y sub-regionales, no parece que haya contribuido excesivamente a facilitar la adopción de medidas de prevención o que haya ayudado a reducir las tensiones interestatales³⁹. Las circunstancias presentes en la región han reducido las posibilidades de gestión conjunta de los recursos hídricos, al menos en el corto plazo, y los intereses geopolíticos y económicos de cada uno de los cinco Estados han prevalecido y aún prevalecen en la priorización de su explotación. Además, la ausencia de un marco legal eficaz sobre el que basar la cooperación interestatal, absolutamente necesario de cara al futuro⁴⁰, ha puesto de manifiesto la incapacidad de las autoridades políticas para integrar efectivamente la gestión de los recursos hídricos transfronterizos a nivel regional.

1. El modelo de la utilización razonable y equitativa de las aguas de la cuenca hidrográfica

El derecho internacional impone a los Estados ribereños de una cuenca hidrográfica la obligación de cooperar entre sí, particularmente mediante la celebración de convenios internacionales, una obligación por otro lado presente en múltiples instrumentos relativos a la gestión de recursos hídricos compartidos⁴¹.

A nivel internacional el marco convencional de referencia para la gestión de los cursos de agua compartidos entre los países de Asia Central lo deberían constituir los dos principales instrumentos en esta materia, esto es, el Convenio sobre la protección y el uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales adoptado el 17 de marzo de 1992 en Helsinki, en el seno de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (CEPE)⁴², y el Convenio sobre los usos distintos a la navegación de

³⁹ Sievers, E.W., "Water, Conflict and Regional Security in Central Asia", op.cit., pp. 382 y ss.; Mirimanova, N., "Water and Energy Disputes of Central Asia: In search of regional solutions?", *EUCAM-EU Central Asia Monitoring*, February 2009, <http://www.eucentralasia.eu>

⁴⁰ Khamzayeva, A., "Water resources management in Central Asia: security implications and prospects for regional cooperation" op.cit., pp. 24 y ss.

⁴¹ Vid. entre otros la Convención sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales (1992); Convenio sobre los usos distintos a la navegación de los cursos de agua internacionales (1997), el Protocolo relativo al Agua y la Salud de la Convención sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales (1999); el Convenio sobre la Cooperación para la Protección y el Uso Sostenible del Danubio (1994); el Convenio sobre la Protección del Rin (1999); vid. asimismo el proyecto de artículos de la CDI aprobado en 2006, "*Draft articles on the Law of Transboundary Aquifers*" 2008, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/8_5_2008.pdf

⁴² UN *Treaty Series*, vol. 1936, p. 269 y *BOE* núm. 81, de 4 de abril de 2000. España ha ratificado el 24 de septiembre de 2009 las enmiendas a los artículos 25 y 26 del citado Convenio de Helsinki de 1992, que fueron adoptadas en Ginebra el 28 de noviembre de 2003, para facilitar la incorporación al Convenio de

los cursos de agua internacionales adoptado en Nueva York el 21 de mayo de 1997⁴³, que aún no ha entrado en vigor. Ambos textos ofrecen el marco general relativo a la gestión de los cursos de agua internacionales, definen los derechos y las obligaciones tanto de los Estados de aguas abajo como de los de aguas arriba y debieran facilitar una respuesta a las cuestiones que plantea la gestión conjunta de la cuenca del mar de Aral y de sus principales ríos tributarios, el Amu Darya y el Syr Darya.

Sin embargo, Kazajstán, Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán han mostrado un compromiso escaso respecto al desarrollo de estos regímenes ambientales, lo que resulta un indicador importante sobre el largo camino que aún queda por recorrer. Aunque los cinco Estados se manifestaron pronta y positivamente respecto a su participación en algunos de los principales tratados ambientales⁴⁴, su posición ha sido mucho más reticente en lo que se refiere a los instrumentos internacionales para la protección de los recursos hídricos. Así, el Convenio de 1992 sólo ha sido ratificado por Kazajstán el 11 de enero de 2001 y por Uzbekistán el 4 de septiembre de 2007⁴⁵ -si bien los donantes internacionales están requiriendo a Tayikistán y Kirguistán su adhesión al mismo y parece que Turkmenistán ya ha adoptado la decisión política de hacerlo⁴⁶. 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 ratificó el 4 de septiembre de 2007⁴⁷. Otro tratado internacional significativo en la materia que ahora nos ocupa, el Convenio de Espoo sobre la evaluación del impacto ambiental transfronterizo de 1997 solo ha sido ratificado por Kazajstán el 11 de enero de 2001 y por Kirguistán el 1 de mayo del mismo año⁴⁸.

Estados no miembros de la CEPE; y el Protocolo sobre el agua y la salud al Convenio de Helsinki de 1992, hecho en Londres el 17 de junio de 1999; vid., Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas, *Nota de Prensa, España ratifica varios convenios internacionales en materia de protección del medio ambiente*,

<http://www.spainun.org/binarydata/files/NPRatificacionacuerdosmedioambiente240909.pdf>

⁴³ Resolución de la A.G., Doc. A/51/229, de 21 de mayo de 1997. De hecho, a fecha de noviembre de 2009 solo lo han ratificado 18 de los 35 Estados que requiere el artículo 36.1 para la entrada en vigor, más allá del hecho de que siguen ausentes los principales Estados ribereños de los grandes ríos internacionales. España lo ha ratificado el 24 de septiembre de 2009, Vid., Misión permanente de España ante las Naciones Unidas, *Nota de Prensa, España ratifica varios convenios internacionales en materia de protección del medio ambiente, op.cit.*

⁴⁴ Por ejemplo, los cinco Estados de Asia Central ratificaron entre 1995 y 1997 el Convenio de Naciones Unidas contra la Desertificación de 1994 (<http://www.unccd.int/convention/ratif/doiif.php>), todos ellos han ratificado entre 1994 y 1997 el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (<http://www.cbd.int/convention/parties/list/>), entre 1993 y 2000 el Convenio Marco sobre Cambio Climático de 1992 (http://unfccc.int/files/essential_background/convention/status_of_ratification/application/pdf/unfccc_ratification_20091016.pdf) y entre 1999 y el 2009 el Protocolo de Kyoto de 1997 (http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/status_of_ratification/application/pdf/kp_ratification_20091203.pdf)

⁴⁵ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en

⁴⁶ Fifth session of the Meeting of the Parties to the UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, High-level Segment on Transboundary Water Cooperation in Central Asia and the Role of the Water Convention, 12 November 2009, http://www.unece.org/env/water/mop5/mop5_docs.htm

⁴⁷ http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/watercourse_status.html

⁴⁸ UN *Treaty Series*, vol. 1989, p. 309,

Los dos instrumentos mencionados establecen el principio esencial de la utilización razonable y equitativa de las aguas de la cuenca. El artículo 2 del Convenio de 1992 exige de las partes la adopción de las medidas necesarias para asegurar “que las aguas transfronterizas se utilizan de modo razonable y equitativo, teniendo en cuenta especialmente su carácter transfronterizo en el caso de actividades que produzcan un impacto transfronterizo o amenacen probablemente con producirlo”. Igualmente, el artículo 5 del Convenio de 1997 establece que “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”. Concretamente, el artículo 6 del Convenio de 1997 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; 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; 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 a tal efecto; g) La existencia de alternativas, de valor correspondiente, respecto de un uso particular existente o previsto.”

El principio del uso razonable y equitativo supone, en términos generales, que “todo Estado tiene en su propio territorio el derecho de utilizar las aguas de un curso de agua internacional y que en el caso de plantearse un conflicto de usos con otros Estados (...), la igualdad de derechos entre ellos debe preservarse buscando fórmulas equitativas de arreglo”⁴⁹. Parte pues del reconocimiento del principio de la pluralidad de usos del agua, como claramente indica el artículo 10 del Convenio de 1997, lo que supone a efectos prácticos y sin olvidar la demanda para el consumo doméstico e industrial, dirimir previamente la adecuación, la oportunidad y la priorización de las actividades vinculadas con la agricultura (irrigación de cultivos), la industria energética (producción de energía hidroeléctrica) o los grandes proyectos de infraestructuras (canalización y regularización de cursos de agua; construcción de presas y otras instalaciones destinadas a contener las aguas o a almacenarlas de forma duradera), un elemento que se encuentra en el corazón de los conflictos por la gestión del agua en la zona que ahora nos ocupa.

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en
⁴⁹ Pigrau Solé, A., *Generalidad y particularismo en el derecho de los cursos de agua internacionales: Reflexiones en torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Ed. J.M. Bosch, Barcelona, 1994, p. 50.

Este principio del uso equitativo y razonable es aceptado en términos generales y teóricamente por los cinco Estados de la región, ya que aunque el Convenio de 1997 no esté aún en vigor y la mayoría de estos Estados no lo han ratificado, entienden que codifica normas de derecho internacional general, y por tanto debería constituir el marco de cooperación preferente. Sin embargo, hay un desacuerdo muy importante respecto al establecimiento de las prioridades entre los distintos usos del agua y la aplicación práctica de este criterio de equidad y razonabilidad para garantizar que su uso por varios Estados lleve a una utilización óptima del recurso, esto es, asegurando el restablecimiento del nivel del mismo para que produzca su máximo rendimiento.

Es decir, si por "uso razonable" se entiende la "utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua" (art. 5.1 del Convenio de 1997), quedan por resolver entre los cinco Estados centroasiáticos cuestiones como, por ejemplo, la determinación de cuando se produce un uso que pudiera calificarse de no razonable (con el aprovechamiento hidroeléctrico o la irrigación innecesariamente intensivas) o los criterios para valorar el cumplimiento de la obligación de participar en el control de las inundaciones, la reducción de la contaminación o el mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas, aspectos todos ellos sumamente importantes en el caso que nos ocupa. Por el momento parece difícil determinar cuáles son los derechos que asisten a los actuales usuarios de estas aguas respecto a su calidad y cantidad y cuales deben ser los estándares mínimos para la gestión sostenible de este recurso cuando los Estados implicados no están dispuestos ni tan sólo a pactar la distribución de los costes de mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas o el coste de depuración de las aguas procedentes de las áreas irrigadas.

En cualquier caso, las limitaciones a los posibles usos de los recursos naturales en el territorio del Estado son las que vienen impuestas por el derecho internacional, y en particular atienden al principio que establece el deber general de cooperación y el intercambio regular de información entre los Estados ribereños de un mismo curso de agua internacional. Como tal, este deber de cooperación implica que *«the parties are under an obligation to enter into negotiations with a view to arriving at an agreement, and not merely to go through a formal process of negotiation as a sort of prior condition for the automatic application of a certain method of delimitation in the absence of agreement; they are under an obligation so to conduct themselves that the negotiations are meaningful, which will not be the case when either of them insists upon its own position without contemplating any modification of it»*⁵⁰. Sin embargo, tratándose de una obligación de comportamiento, el deber de la negociación, de informar o de consultarse no atribuye, obviamente, un derecho de veto a ninguno de los Estados interesados, limitándose a la conciliación de los intereses contrapuestos. Como indica la jurisprudencia internacional en el asunto del Lago Lanoux, "(...) *pour apprécier, dans son essence, la nécessité d'un accord préalable, il faut se placer dans l'hypothèse dans laquelle les Etats intéressés ne peuvent arriver à un accord. Dans ce cas, il faut admettre que l'Etat normalement compétent a perdu le droit d'agir seul, par*

⁵⁰ International Court of Justice,; North Sea Continental Shelf Cases, Judgment of 20 february 1969; Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders 1969, par. 85 a), p. 47

suite de l'opposition inconditionnée et discrétionnaire d'une autre Etat. C'est admettre un « droit d'assentiment », un « droit de veto », qui paralyse, à la discrétion d'une Etat, l'exercice de la compétence territoriale d'un autre Etat. C'est pourquoi la pratique internationale recourt de préférence à des solutions moins extrêmes, en se bornant à obliger les Etats à rechercher, par des tractations préalables, les termes d'un accord, sans subordonner à la conclusion de cet accord l'exercice de leurs compétences.»⁵¹.

La otra limitación que respecto al aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos en la región impone el derecho internacional general es la que podemos identificar con el principio jurídico que recoge la obligación de no causar daños sensibles en el territorio de otros Estados⁵². Como es sabido, este principio según el cual “(...) *no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence*” se consagra en la jurisprudencia arbitral con el asunto de la Fundición de Trail de 11 de marzo de 1941⁵³ y es posteriormente formulado de manera general por el Tribunal Internacional de Justicia desde 1949 en el Asunto del estrecho de Corfú⁵⁴.

2. La continuidad del modelo soviético del intercambio de agua por energía

En la práctica, el marco jurídico para estos países sigue siendo el que garantiza la vigencia de los principios y la continuidad de las cuotas de asignación de los caudales hídricos fijadas 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 1991⁵⁵. Este es el modelo, por otro lado, que se ha ido reproduciendo en los diversos acuerdos regionales y bilaterales y es también el criterio que ha dominado la creación de las instituciones transfronterizas específicas en este ámbito.

En esta línea, los cinco Estados firmaron el 18 de febrero de 1992⁵⁶, 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

⁵¹ Affaire du Lac Lanoux, 16 november 1957, Reports of International Arbitral Awards - Recueil des Sentences Arbitral, Vol. XII, 1957, pp. 281-317, pp. 306-307

⁵² Vid. Proyecto de artículos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, *Anuario CDI*, 1994, vol. II (Segunda parte), párr. 222; Proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Anuario CDI*, 2001, vol. II (Segunda parte), párr. 98; Proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 10 (A/61/10)*, párr. 67.

⁵³ Trail Smelter Case, 16 April 1938 and 11 March 1941, Reports of International Arbitral Awards, Vol. III 1941, pp. 1905-1982, pp. 1965 y 1966.

⁵⁴ International Court of Justice, Corfu Chanel Case, March 25, 1948, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, 1949, p.15, pp. 22

⁵⁵ La versión en inglés puede encontrarse en la página web de ICWC: <http://www.icwcal.uz/statute2.htm>

⁵⁶ La versión en inglés puede encontrarse en la página web de ICWC: <http://www.icwcal.uz/statute1.htm>

Darya⁵⁷ y el mar de Aral y por el que se regulaba la protección cualitativa y cuantitativa de los recursos hídricos y la distribución del agua para abastecimiento de la población y para la irrigación de cultivos. De acuerdo con el mismo, los recursos hídricos de la región se consideraban recursos comunes e integrales y las Partes se comprometían a realizar acciones conjuntas para resolver los problemas de desecación del mar de Aral y para determinar anualmente las captaciones de agua, una obligación que se ha incumplido sistemáticamente.

En particular, su artículo 4 dispone que “*Parties obliged themselves to carry out joint works for solution of ecological problems, connected with the Aral Sea desiccation, and also to establish sanitary releases volume for every given year bearing in mind interstate sources' water supply*”. Presta especial atención pero no resuelve las situaciones en que varía la disponibilidad del recurso en las distintas estaciones climáticas o cambian las características temporales. Así, se limita a preveer que “*In extremely dry years a special separate decision has to be made on water supply for the regions with severe water scarcity*”. Asimismo, los Estados Parte se comprometieron a abstenerse de realizar cualquier actividad en su territorio que pudiera implicar una desviación respecto del reparto de cuotas acordadas o que produjera un aumento en la contaminación de las aguas susceptible de afectar los intereses o causar un daño en los otros Estados ribereños, lo cual impide a los Estados de aguas arriba cortar unilateralmente el flujo del recurso en los periodos de invierno. A este respecto, su artículo 3 dispone expresamente que “*Each Party participating in the agreement is obliged to not allow some action within its territory which can break interests of other parties and to make damage to them or lead to change of agreed water discharges and water sources pollution*”.

El modelo de acuerdo imperante en la región ha sido, por otro lado, el que establece el clásico intercambio de agua por energía. En esta línea, resulta de especial interés mencionar el convenio de 17 de marzo 1998⁵⁸, relativo al uso de los recursos hídricos y energéticos de la cuenca del Syr Darya, adoptado entre Kazajstán, Uzbekistán y Kirguistán (al que se adhirió Tayikistán en junio de 1999) en el seno del Consejo de la Comunidad Económica de Asia Central (CAEC). El convenio especifica las transferencias hacia Kazajstán y Uzbekistán desde Kirguistán de las cantidades de electricidad generadas adicionalmente durante las estaciones climáticas en las que se producen crecidas del río y la compensación por el almacenamiento de cantidades de petróleo equivalentes a este plus adicional de energía. Resulta bastante ilustrativa la forma en que el artículo 4 del convenio dispone la compensación, mediante recursos energéticos o una aportación económica, del agua procedente de la presa de Toktogul utilizada en el periodo de verano: “*The Naryn-Syr Darya excess power emanating from*

⁵⁷ En el mismo año, los cinco Estados firmaron también dos acuerdos complementarios, el 6 de abril de 1992 en Ashgabat, relativos al estatuto jurídico de los organismos “Amu Darya” y “Syr Darya” para la gestión conjunta de las aguas de ambas cuencas. La versión en inglés puede encontrarse en la página web de ICWC: <http://www.icwc-aral.uz/statute9.htm> y <http://www.icwc-aral.uz/statute10.htm>, respectivamente.

⁵⁸ La versión en inglés puede encontrarse en la página web de ICWC: http://www.cawater-info.net/library/eng/1/syrdarya_water_energy.pdf

the release mode utilized on the Naryn-Syr Darya during the growing season, and the Toktogul multi-year regulated flows that exceed the needs of the Kyrgyz Republic, will be transferred to the republics of Kazakhstan and Uzbekistan in equal portions. Compensation shall be made in equivalent amounts of energy resources, such as coal, gas, electricity and fuel oil, and the rendering of other types of products (labor, services), or in monetary terms as agreed upon, for annual and multi-year water irrigation storage in the reservoirs.”

Su éxito, sin embargo, ha sido muy relativo y no ha servido para aligerar las tensiones sobre los intercambios entre los usos competitivos del agua ya que tampoco provee mecanismo alguno para garantizar su aplicación. Las condiciones hidrográficas y en particular la modificación de los regímenes de lluvia han impedido además el cumplimiento al 100% de las transferencias de agua previstas inicialmente y con ello, han afectado paralelamente las transferencias de energía, pues el acuerdo no contempla instrumentos para reflejar y compensar entre las Partes los años especialmente secos o especialmente lluviosos. En los años de mayores lluvias los Estados de aguas abajo han reclamado una reducción del volumen de m³ que recibían durante la estación de verano lo que implicaba paralelamente una reducción de energía y petróleo a Kirguistán durante los meses del invierno. Por otro lado, en los años secos, los Estados de aguas abajo han reclamado durante los meses de verano un mayor volumen de agua que el previsto inicialmente, lo que debería resultar en una transferencia adicional de energía y petróleo durante los meses de invierno a Kirguistán.

Con los años y sobre este modelo, los cinco Estados centroasiáticos han ido firmando periódicamente acuerdos similares. El 25 de diciembre de 1996⁵⁹, Uzbekistán y Kirguistán firmaron en Tashkent un 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 firmaron el 30 de mayo de 2000⁶⁰ otro acuerdo bilateral por el que los gobiernos de ambos Estados se comprometían a no adoptar medidas unilaterales susceptibles de impedir el funcionamiento normal de la actividad industrial, de las infraestructuras hidráulicas o de las infraestructuras de transporte y comunicación así como a cooperar en materia de política hidráulica. Años después, el 6 de octubre de 2007⁶¹ 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. La firma de este tipo de acuerdos se ha producido no solo entre los Estados de aguas arriba y aguas abajo, sino incluso entre los mismos Estados de las llanuras aluviales. Así por

⁵⁹ La versión en inglés puede encontrarse en la página web de ECOLEX: <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails;jsessionid=E193B0B87B40454E95CBA7DB9B9A0A57?id=TRE-150897&index=treaties>

⁶⁰ La versión en inglés puede encontrarse en la página web de ECOLEX: <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails;jsessionid=E193B0B87B40454E95CBA7DB9B9A0A57?id=TRE-151071&index=treaties>

⁶¹ La versión en inglés puede encontrarse en la página web de ECOLEX: <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails;jsessionid=E193B0B87B40454E95CBA7DB9B9A0A57?id=TRE-151071&index=treaties>

ejemplo, Turkmenistán y Uzbekistán firmaron el 16 de enero de 1996⁶² en Chartzjou un convenio específico para la gestión de las aguas de la cuenca del Amu Darya que intentaba dar respuesta, mediante el pago en concepto de alquiler por parte del segundo al primero, a las diferencias entre ambos Estados respecto a la utilización de las instalaciones de bombeo y del embalse de Tujamujun, ubicados en Turkmenistán pero que riegan territorio uzbeko.

Por su desarrollo posterior, ya que constituye un ejemplo en positivo de la cooperación más reciente entre países de la región, debe citarse especialmente el acuerdo firmado en Astana el 21 de enero de 2000⁶³ entre Kirguistán y Kazajstán sobre la utilización de las instalaciones hidráulicas para el uso de las aguas de los ríos Chu y Talas, con objeto de facilitar su gestión conjunta y la participación de Kazajstán en los costes de mantenimiento de las numerosas infraestructuras hidráulicas kirguicas. En dicho acuerdo ambos Estados reconocían que la explotación de los recursos hídricos y el mantenimiento de las infraestructuras hídricas que se destinan a un uso interestatal debe perseguir el beneficio mutuo sobre una base equitativa y razonable (artículo 1), y para ello se comprometían a la creación de una o varias comisiones conjuntas para “*to determine the working regimes and the range of necessary expenses for exploitation and maintenance*” (artículo 5) y a la realización de actividades conjuntas para “*to protect water management facilities of intergovernmental status and adjacent territories from adverse effects of floods, mudflows and other natural disasters*” (artículo 7). Ambos Estados se obligaban además a compartir el coste de las operaciones de mantenimiento de las instalaciones de carácter transfronterizo (artículo 4). A pesar del avance que en estos términos supuso el acuerdo, hubo que esperar hasta el 26 de julio de 2006⁶⁴ para que finalmente pudiera establecerse la comisión conjunta del acuerdo, 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 innegable⁶⁵, y lo demuestra el hecho de que en poco más de dos años se ha reunido ya cinco veces para tratar desde cuestiones relativas al funcionamiento de las infraestructuras hídricas para el uso interestatal hasta cuestiones vinculadas con el impacto de los acuíferos subterráneos en el proceso de asignación de los caudales hídricos, entre otras.

En definitiva, el actual modelo de gestión de los recursos hídricos en Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenistán, Tayikistán y Kirguistán ha continuado basándose, en

⁶² La versión en inglés puede encontrarse en la página web de ECOLEX: <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails;jsessionid=E193B0B87B40454E95CBA7DB9B9A0A57?id=TRE-151053&index=treaties>

⁶³ La versión en inglés puede encontrarse en la página web de CAWATER: http://www.cawater-info.net/library/eng/chu_talas_e.pdf

⁶⁴ ECE/ENV/06/06, UNECE, “Kyrgyzstan and Kazakhstan Inaugurate the Chu-Talas Rivers Commission. A breakthrough in Central Asian water relations”, en http://www.unece.org/press/pr2006/06env_p06e.htm

⁶⁵ Wegerich, K., “Passing Over The Conflict. The Chu Talas Basin Agreement As A Model For Central Asia?”, en Rahaman, M.M. & Varis, O. (Eds.), *Central Asian Waters*, Helsinki University of Technology, pp. 117-131, 2008, p. 126 y ss. http://www.water.tkk.fi/English/wr/research/global/material/CA_chapters/10-CA_Waters-Wegerich.pdf.

términos generales, en un diseño propio de la época soviética, asimétrico e inequitativo, que solo ha tomado en consideración las prioridades unilaterales de los nuevos Estados y no ha facilitado un enfoque coordinado. Es un modelo, por otro lado, que a la vez que favorece la dicotomía extrema entre los dos principales usos competitivos del agua en la región, la irrigación y la producción de energía hidroeléctrica, ignora las necesidades que con más inmediatez afectan a la población, como la disponibilidad de agua potable, su calidad o los aspectos sanitarios, que no aparecen generalmente en el centro del debate.

Este planteamiento fragmentario se reitera a la hora de tratar de manera coordinada las cuestiones que afectan de manera más general a la gestión de los recursos naturales bajo la soberanía del Estado. La gestión sostenible de los recursos hídricos y energéticos requiere una mayor coordinación y exige la concertación de estrategias multisectoriales mediante la acción de los organismos regionales. Por ahora, no obstante, carece de un tratamiento integral que tome en cuenta todos los aspectos técnicos, económicos, jurídicos y sociales y que evite la consideración aislada de los diversos usos competitivos del agua. A este respecto, los acuerdos subregionales adoptados por los Estados centroasiáticos, además de que no contemplan medidas para garantizar su aplicación, 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.

3. La limitada eficacia de las instituciones interestatales de la región

La gestión de los recursos hídricos compartidos ha sido objeto de atención de los organismos interestatales especializados que se han creado en los últimos años en la región de Asia Central⁶⁶, si bien su tratamiento ha adolecido de los mismos defectos que

⁶⁶Además de los organismos mencionados y de manera más indirecta, otras organizaciones internacionales creadas a partir de la disolución de la URSS han tratado cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos hídricos, como la Comunidad Económica de Asia Central (CEAC), creada en 1998 por Kazajstán, Kirguistán, Tajikistán y Uzbekistán (Rusia, Georgia, Turquía y Ucrania poseían el estatuto de observadoras). Desde el 2006 la CEAC se integró por iniciativa rusa en la Comunidad Económica Euroasiática (EURASEC), creada en el año 2000 por Kazajstán, Kirguistán, Tajikistán, Rusia y Bielorrusia y a la que se adhirió Uzbekistán entre 2006 y 2008, año en que suspendió su membresía. Desde otra perspectiva, una de las más activas organizaciones de la región ha sido la Organización de Cooperación de Shangai (OCS), creada en 2001 bajo el liderazgo de China con el objetivo de la estabilización de Asia Central mediante el desarrollo de la cooperación política, económica y científica y que constituye actualmente una de las iniciativas multilaterales más significativas desde el punto de vista de la seguridad regional, ya que además de contar con la participación de Kazajstán, Kirguistán, Tajikistán, Uzbekistán, China y Rusia como miembros de pleno derecho, otros Estados como India, Pakistán, Mongolia e Irán tienen la calidad de observadores y Turkmenistán y Afganistán la de asociados o invitados. 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*), ya mencionada del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (CEPE), con quienes colabora también el Centro Regional de Medio Ambiente para Europa Central y Oriental.

afectan a la mayoría de las organizaciones internacionales de la región, esto es la indefinición y la duplicidad de objetivos, el incumplimiento sistemático de las decisiones adoptadas y la priorización de los intereses nacionales en aras de mantener ciertos equilibrios de poder en perjuicio de los intereses regionales.

De una parte, mediante el acuerdo de Almaty de 1992, ya citado, se creó el Comité Interestatal para la Coordinación del Agua (*Interstate Committee for Water Coordination-ICWC*)⁶⁷ para promover el uso racional, la protección y el control de las aguas transfronterizas, cuyo reglamento de funcionamiento sin embargo no pudo aprobarse hasta 2008⁶⁸. Se trata de la primera de las instituciones regionales ambientales de la etapa de la post-independencia, pero a pesar de que su objeto principal era reemplazar el sistema heredado de la URSS, afirmaba por el contrario, la continuidad de las estructuras soviéticas. La responsabilidad principal de la ICWC consiste hoy en día en el desarrollo y la coordinación del uso y la explotación de los recursos hídricos en las cuencas del Syr Darya y del Amu Darya y asume la tarea principal de la asignación anual de los caudales hídricos entre los cinco Estados, además de ocuparse del funcionamiento y el mantenimiento de las infraestructuras controladas por las Asociaciones de ambas cuencas hidrográfica (los *Basseyno Vodnoe Obedinenie-BVO*)⁶⁹.

Sin embargo, el ICWC, al igual que ocurre con otros organismos de la región, presenta importantes contradicciones que limitan enormemente su capacidad⁷⁰. Por un lado, aunque tiene un estatuto de entidad interestatal, parece que su funcionamiento está ampliamente controlado por Uzbekistán, país en el que se ubica físicamente y el único que de hecho ha procedido a transferir las estructuras nacionales de gestión de las aguas transfronterizas, de acuerdo con los documentos fundacionales de las Asociaciones de Cuenca Hidrográfica. Por otro lado, la ICWC carece de competencias para obligar a los Estados al cumplimiento de los acuerdos, y con frecuencia la aplicación de sus decisiones sufre por la ausencia de una base legal sólida y la falta de mecanismos para garantizar el intercambio de información, además de la divergencia de intereses entre los Estados y su desconfianza mutua. En la práctica, esto ha impedido que la única entidad que tiene realmente un alcance regional pueda controlar efectivamente las estructuras críticas de las cuencas. Actualmente por tanto, el ICWC no parece ser el mejor foro para llevar a cabo acciones de carácter multisectorial ni para lograr una cierta

⁶⁷ http://www.icwc-aral.uz/legal_framework.htm

⁶⁸ La versión en inglés puede encontrarse en la página web de ICWC: <http://www.icwc-aral.uz/statute4.htm>

⁶⁹ Vid., Khamidov, M.K., "Characteristic features of integrated water resources management in the Syrdarya River Basin", en Wouters, P.-Duchovny, V.-Allan, A. (Ed.), *Implementing Integrated Water Resources in Central Asia*, Springer, Dordrecht, 2007, pp. 25-34; Kuzmits, B., "Cross-bordering Water Management in Central Asia", *Conflict Constellations and Ways to a Sustainable Resource Use*, ZEF Workig Paper series, Amu Darya Series Paper No 2, April 2006.

⁷⁰ Entre otros, Vid., Khamzayeva, A., "Water resources management in Central Asia: security implications and prospects for regional cooperation", *op.cit.*, pp. 24 y 25; Veá Rodríguez, L., "La opción hidráulica en Asia Central ex soviética. Perspectiva histórica y situación actual", *op.cit.*, p. 153; Sojamo, S., "Illustrating co-existing conflict and cooperation in the Aral Sea Basin with TWINS approach", *op.cit.*, pp. 75-88, p. 78; Kuzmits, B., "Cross-bordering Water Management in Central Asia", *op.cit.*, p. 14 y ss.

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 Aral⁷¹.

De otra parte, el Fondo Internacional para el Mar de Aral (*International Found for Saving the Aral Sea-IFAS*) es formalmente la única organización subregional que cuenta con la presencia de todos los Estados de la región sucesores de la URSS y 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 (*Interstate Council on the Aral Sea-ICAS*)⁷² como organismo de carácter consultivo, junto con un comité ejecutivo y una secretaría para gestionar los programas regionales⁷³. Posteriormente, el 11 de enero de 1994 se firmó la Declaración de Nuku sobre el desarrollo sostenible del mar de Aral⁷⁴, con la que confirmaron la validez de los acuerdos previos sobre los recursos hídricos de la cuenca del mar de Aral y adoptaron un Programa de acciones concretas para la mejora del mar de Aral. Mediante esta Declaración, además, se constituyó el IFAS cuya finalidad se limitaba inicialmente a financiar las actividades y los programas del ICAS. Tres años después, y en virtud de los acuerdos firmados en Almaty el 27 de febrero de 1997, y en Tashkent el 20 de marzo de 1997 y el 30 de mayo de 1997⁷⁵, ambas instituciones, el IFAS y el ICAS, se fusionaron y se dotó al IFAS de personalidad jurídica internacional, el cual goza desde enero de 2009 del estatuto de observador en la ONU⁷⁶.

Sin embargo, el IFAS sufre también de importantes problemas de funcionamiento y de poca capacidad de actuación, en parte debido a la falta de financiación y en parte debido a la ausencia de un mandato claro para gestionar los múltiples aspectos vinculados al desarrollo de una auténtica estrategia regional de gestión de los recursos hídricos, que se refleja en su éxito muy relativo en la negociación de acuerdos regionales sobre agua y energía. Asimismo, igual que ocurre con el ICWC, el IFAS tampoco tiene competencias para obligar a los Estados al cumplimiento de dichos acuerdos. De hecho, en la práctica parece que su papel ha quedado relegado a la gestión de proyectos relacionados con el desarrollo del mar de Aral (investigación, recuperación de hábitats, desarrollo local y sensibilización pública).

⁷¹ Parshin, K., "Agreement on Regional Water Management Pact remains elusive", *EURASIA Insight*, 10/15/08, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav101508a.shtml>

⁷² La versión en inglés puede encontrarse en la página web de CAWATER: http://www.cawater-info.net/library/eng/1/kzyl-orda_agreement.pdf

⁷³ La versión en inglés puede encontrarse en la página web de CAWATER: http://www.cawater-info.net/library/eng/ifas_e_2.pdf

⁷⁴ La versión en inglés puede encontrarse en la página web del CAWATER: http://www.cawater-info.net/library/eng/nukus_declaration.pdf

⁷⁵ La versión en inglés puede encontrarse en la página web del CAWATER: http://www.cawater-info.net/library/eng/ifas_e_1.pdf

⁷⁶ Resolución de la Asamblea General de NU 63/133: Observer status for the International Fund for Saving the Aral Sea in the General Assembly, Dco. NU. A/RES/63/133, de 15 enero 2009.

Si bien ambos organismos han tenido un papel relevante para la gestión del agua en la región mediante el desarrollo de proyectos concretos y favoreciendo la cooperación entre los Estados ribereños, lo cierto es que su intervención sigue sin ser determinante para inducir un cambio en la posición de los gobiernos de estos países respecto a la gestión conjunta de las cuencas transfronterizas. Por un lado, estas instituciones subregionales no han podido desarrollar todo su cometido porque principalmente han dirigido sus esfuerzos a buscar la estabilidad y a mantener el *status quo* en la región. Además, la subordinación del ICWC y las BVO al IFAS ha generado un claro solapamiento de competencias entre ambas instituciones que no facilita su buen funcionamiento. Por el otro, tampoco han logrado capitalizar el diálogo político generado hasta ahora ni su consolidación como instituciones regionales, un aspecto éste que probablemente en el futuro se puede intensificar por la acción combinada de lo que parece ser una mayor orientación europeísta del gobierno kazako y la actual presidencia kazaka de la OSCE⁷⁷ y del IFAS⁷⁸.

IV. OBSERVACIONES FINALES

Hasta el momento presente los cinco países de Asia Central mantienen una mínima cooperación a nivel regional, que resulta insuficiente para garantizar una gestión ambientalmente sostenible de los recursos hídricos que comparten. En este sentido, parece evidente 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. A ello han contribuido los problemas de duplicación, ineficacia e incluso competencia que parecen endémicos en las instituciones existentes en la región y la debilidad de los instrumentos jurídicos internacionales existentes para fundamentar una auténtica política regional de gestión de recursos compartidos.

A diferencia de lo que ha ocurrido con otros modelos en los que el elemento regional tenía también una especial significación, como pueda ser el caso del Danubio o del Rin, en el contexto centro asiático la falta de liderazgo y de apoyo político ante una cuestión que cada Estado considera de jurisdicción interna han generado una situación de difícil gestión política y jurídica, que hace escasamente compatible el modelo aún presente en la región con el modelo propiciado por los instrumentos internacionales en los que prima la utilización equitativa y razonable de los recursos entre los Estados que comparten la cuenca hidrográfica. Si bien no faltan las llamadas a la cooperación regional por parte de las autoridades gubernamentales en los cinco Estados centroasiáticos, la verdad es que por ahora ésta no parece ser más que virtual y se observa un problema generalizado de falta de gobernabilidad en el uso y la explotación de los recursos hídricos.

⁷⁷ OSCE, Consejo Ministerial de Madrid, 2007, Decisión N° 11/07 Presidencias de la OSCE en 2009, 2010 y 2011, Doc. OSCE MC.DEC/11/07, 30 de noviembre de 2007 en http://www.osce.org/documents/mcs/2007/12/28637_es.pdf y Discurso del Presidente Nazarbayev en el Inicio de la Presidencia Kazaja de la OSCE, Doc. OSCE CIO.GAL/4/10, 14 January 2010, http://www.osce.org/documents/pc/2010/01/42333_es.pdf

⁷⁸ <http://www.ec-ifas.org/index.html>

La capacidad política e institucional y el liderazgo necesarios para gestionar los cambios necesarios en las cuencas hidrográficas que comparten estos Estados parecen pues inexistentes y el equilibrio de poderes en la región muy relativo. Para suplir esta carencia, se ha facilitado el desarrollo mayoritario de grandes proyectos unilaterales y se ha dificultado por el contrario su substitución por proyectos multilaterales de carácter colaborativo sobre bases equitativas. Han primado las intervenciones en infraestructuras de grandes dimensiones, no se ha producido a nivel regional una acción de construcción de capacidades locales en los primeros niveles, y sobre todo se ha pretendido reformar el sector del agua y la energía a costa del cultivo del algodón sin tomar en consideración las condiciones socio-políticas de la zona.

De entrada, cualquier actuación al respecto exigiría 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. En particular debe atenderse a las circunstancias que rodean las relaciones entre dos Estados de aguas abajo, Uzbekistán y Kazajstán, en la medida en que el segundo, mejor posicionado no sólo con los Estados de la región sino también con los terceros Estados y organizaciones internacionales con influencia en la zona, está eclipsando de la escena internacional a un Uzbekistán cada vez más marginado.

Con esta premisa, es necesario el establecimiento de un marco regional eficaz, que permita mejorar la capacidad de los Estados en el ejercicio de la soberanía sobre sus recursos naturales y que facilite la cooperación política, la concertación y la institucionalización en el área medioambiental y energética, con un planteamiento basado en la noción de cuenca hidrográfica compartida que 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 la 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.

Barcelona, abril 2010