

# Borrador del esbozo anotado de la Lista de Verificación sobre la Elaboración de Marcos Jurídicos para la Cooperación en materia de Aguas Transfronterizas

*Versión de 17 de julio de 2020 del borrador*

El presente documento contiene el primer borrador del esbozo anotado de la Lista de Verificación sobre la Elaboración de Marcos Jurídicos para la Cooperación en materia de Aguas Transfronterizas, tal y como se incluye en el Programa de trabajo para el período 2019-2021 (ECE/MP.WAT/54/Add.1) adoptado por la Reunión de las Partes del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (“Convenio del Agua”) en su octava sesión (Nur-Sultan, del 10 al 12 de octubre de 2018). Fue preparado por la Secretaría en cooperación con varios socios, a fin de apoyar la preparación del Taller Virtual sobre el Diseño de Marcos Jurídicos para la Cooperación en materia de Aguas Transfronterizas (28 y 29 de julio de 2020).

Tras la celebración del taller virtual, se continuará con la elaboración de la lista de verificación, integrando también los aportes recibidos durante el mismo, para someterla a la consideración del Grupo de Trabajo sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y de la Reunión de las Partes del Convenio del Agua en su novena sesión en 2021.

## I. Introducción: Acerca de la lista de verificación

- Objetivo y ámbito de este instrumento:
  - dirigido a apoyar a los países en el diseño y redacción de los acuerdos u otros tipos de arreglos relativos a las aguas transfronterizas, en las que se incluyen tanto las aguas superficiales como las subterráneas;
  - centrado en el contenido y posibles redacciones en lugar de en el proceso;
  - aborda la evolución en el tiempo solo en referencia a las opciones de diseño relativas a las enmiendas, protocolos, anexos y a otros procedimientos legales o técnicos.
- Público destinatario
  - representantes de los países involucrados en la negociación y redacción de los marcos jurídicos relativos a las aguas transfronterizas;
  - otras partes interesadas que trabajan en la cooperación en materia de aguas transfronterizas.
- Justificación y marco analítico:
  - La estructura de la herramienta parte del hecho de que en la práctica del derecho internacional del agua existe una gran variedad en cuanto a su diseño y redacción. Por lo tanto, la lista de verificación no pretende ser prescriptiva, sino más bien servir como "constructora de acuerdos/arreglos", lo que permite a los países elaborar un marco jurídico que se adapte a su cuenca y a las otras circunstancias nacionales/regionales relevantes, al tiempo que resalta los elementos que se recomiendan para lograr la efectividad y sostenibilidad del acuerdo/arreglo.
  - Para ello, la lista de verificación se construye en torno a los siguientes elementos básicos:
    1. 6 áreas principales, que agrupan las diferentes disposiciones/cuestiones que se incluyen generalmente en los acuerdos u otros tipos de arreglos dentro de "módulos temáticos" que pueden ayudar a estructurar los marcos jurídicos relativos a las aguas transfronterizas;
    2. elementos básicos que corresponden a disposiciones/cuestiones que los países pueden considerar incluir dentro de cada módulo;
    3. aspectos clave de cada elemento básico, que ayudan a definir el contenido de las disposiciones/cuestiones mencionados anteriormente;

4. recursos de apoyo, que pueden ayudar a los países a desarrollar aún más el contenido de los elementos básicos (p.ej., documentos de orientación específicos desarrollados dentro de la CEPE/ONU y por otras instituciones relevantes)
- Cómo utilizar la lista de verificación
    - Proceso para utilizar el instrumento siguiendo su propia estructura:



- Consideración de los elementos básicos:
  - Para cada elemento básico, los representantes de los países y/o de las otras partes interesadas, que utilicen la herramienta durante su proceso de negociación, evaluarían o negociarían si la cuestión/disposición es relevante para su contexto. A este respecto, a fin de tomar decisiones fundamentadas es útil que los estados negociadores cuenten con un entendimiento común acerca de las cuestiones relativas a la gestión de la cuenca/del acuífero.
  - Resultaría especialmente beneficioso incluir en un acuerdo o arreglo algunos de los elementos básicos, ya que estos ayudan a garantizar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva. Estos elementos básicos reflejan la práctica internacional, ya que generalmente se incluyen dentro de los marcos jurídicos relativos a las aguas transfronterizas, además de ser plenamente conformes con el Convenio del Agua de 1992, con el Convenio sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (“Convenio sobre Cursos de Agua”) y con el derecho internacional consuetudinario.
  - Además, existen elementos básicos que, si se incluyen dentro de un marco jurídico relativo a las aguas transfronterizas, ayudarían a la consecución del objetivo 6.5 de los ODS, en particular a garantizar que el acuerdo/arreglo para la cooperación hídrica sea "operativo", de acuerdo con la definición que utiliza las Naciones Unidas en cuanto al fin de realizar el seguimiento del indicador 6.5.2 de los ODS.

### **Meta 6.5 de los ODS**

De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda

### **Indicador 6.5.2 de los ODS**

Proporción de la superficie de cuencas transfronterizas sujeta a arreglos operacionales para la cooperación en materia de aguas

### **Definición de un arreglo “operacional” de acuerdo con el significado del indicador 6.5.2 de los ODS**

Para que un arreglo sea considerado “operacional”, deben cumplirse los siguientes criterios:

- existe un órgano o mecanismo conjunto (p.ej., un organismo de cuenca fluvial) para la cooperación transfronteriza;
- se producen comunicaciones formales periódicas (por lo menos una vez al año) entre los Estados ribereños en forma de reuniones (a nivel político y/o técnico);
- existe un plan/planes de gestión del agua conjunto(s) o coordinado(s), o un instrumento similar, tal como un plan de acción, una estrategia común u objetivos conjuntos en relación

con el estado o las condiciones de las aguas transfronterizas (como objetivos de calidad del agua);

- se produce un intercambio regular (al menos una vez al año) de datos e información.

*Fuente: Metodología de monitoreo paso a paso para el indicador 6.5.2 de los ODS (versión revisada "2020", disponible [aquí](#))*

- Otros elementos básicos tienen más bien un carácter "opcional"; durante el proceso de negociación debe decidirse si incluirlos o no en el marco jurídico, así como el nivel de detalle necesario a fin de definir su contenido. A este respecto, los estudios de diagnóstico pertinentes pueden ser útiles para comprender las cuestiones de gestión relevantes, así como para conocer su incidencia en una cuenca determinada (en el espacio y el tiempo).
- Para facilitar el proceso de selección de los elementos básicos y definir su contenido, la lista de verificación:
  - a) Proporcionará orientación sobre las ventajas de incluir los elementos básicos y aspectos clave en un acuerdo o arreglo. Estos pueden referirse tanto a la aplicación efectiva del marco jurídico como a las condiciones específicas de la cuenca.
  - b) Proporcionará algunos ejemplos de instrumentos existentes, incluidos el Convenio del Agua de 1992 y el Convenio de los Cursos de Agua de 1997, según proceda.
- En general, también es importante tener en cuenta que, si bien los países cuentan con discrecionalidad en cuanto a la configuración de sus acuerdos/arreglos, es valioso preservar la integridad de los elementos básicos en su conjunto, ya que muchos de ellos son interdependientes y se apoyan mutuamente. A modo ilustrativo, algunas características procedimentales, como las del intercambio de datos e información, son clave para la aplicación efectiva de los principios generales. Estos aspectos se señalarán también en la lista de verificación como parte de la orientación proporcionada.

===

## II. Preparación del terreno

- El capítulo II tiene por finalidad facilitar el uso de la lista de verificación estableciéndola en el contexto más amplio de la cooperación en materia de aguas transfronterizas y proporcionando algunas nociones de apoyo útiles para preparar el terreno para las negociaciones y para la elaboración de los marcos jurídicos.

### 1ª Sección - Beneficios de la elaboración de acuerdos o arreglos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas

#### 2ª Sección – Mensajes clave:

##### 1. La elaboración de un marco jurídico es un proceso

- Iniciación de la cooperación
- Logro de un entendimiento común acerca de la cuenca/acuífero, su estado y las cuestiones relativas a la gestión relevantes a abordar (a través, p.ej., del intercambio de información, la evaluación y los estudios)
- Negociación de un marco jurídico
  - Requisitos previos
  - Retos existentes y enseñanzas adquiridas
- Evolución en el tiempo
  - Garantizar la flexibilidad
  - Evolución del régimen de la cooperación
  - Posibilidades de elaborar acuerdos ulteriores (p.ej., planes de acción, decisiones de la Reunión de las Partes, actas, normas de funcionamiento)

- Aplicación, la importancia de ofrecer beneficios concretos a las poblaciones de las cuencas fluviales/de los acuíferos

## **2. Existe una gran diversidad en la práctica del derecho internacional del agua**

- La cuestión de la forma
- Diversidad respecto al ámbito geográfico y material
- Adaptación del marco jurídico a las características específicas de cada cuenca

## **3. Consideración del derecho internacional relevante**

- Efectos para el derecho internacional de convertirse en Parte de un tratado
- Armonización de los elementos con el derecho internacional del agua: relación entre el nuevo marco jurídico y los convenios mundiales y las directivas regionales, lo que incluye cómo asegurar la coherencia del nuevo acuerdo o arreglo
- Vínculos con el derecho internacional ambiental, lo que incluye con los acuerdos ambientales multilaterales
- Vínculos con el derecho internacional relativo a los derechos humanos, que incluyen el derecho humano al agua potable y al saneamiento

## Borrador de esbozo anotado de la Lista de Verificación

Módulos temáticos	Elementos básicos	Aspectos clave (redacción en preparación)	Ventajas de los elementos básicos/aspectos clave (a completar)
1. Preámbulo	Contexto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Explicar las razones que llevaron a la elaboración del acuerdo/arreglo (p.ej., los esfuerzos cooperativos que condujeron a la adopción del marco jurídico).</li> <li>- Poner el acuerdo/arreglo en contexto explicando su relación con otros instrumentos e instituciones que operan a nivel mundial, regional y/o subregional</li> <li>- Hacer referencia a las condiciones específicas de la cuenca, si procede</li> </ul>	
	Visión, propósito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Explicar la visión y el propósito, haciendo referencia a los principios, enfoques y valores, según sea relevante/apropiado</li> </ul>	
2. Disposiciones generales	Definiciones/Uso de Términos	Identificar y definir (con exactitud) los términos y conceptos claves	✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva y a evitar ambigüedades en su interpretación
	Objetivo	Definir claramente los objetivos generales y específicos del marco cooperativo	✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva
	Ámbito	Definir claramente las aguas (su ámbito geográfico, incluso cuando el acuerdo/arreglo se aplica a las aguas	✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva

		subterráneas) y las medidas, actividades o usos a los que se aplica el acuerdo/arreglo (ámbito material)	
	<b>Estados y/o entidades que pueden devenir Partes de un acuerdo</b>	Definir quién puede convertirse en una Parte del acuerdo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estados ribereños</li> <li>- Estados de la cuenca</li> <li>- Otros estados o entidades (p.ej., gobiernos locales/provinciales)</li> </ul>	✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva
	<b>Relación con otros acuerdos, derechos y/u obligaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relación con los acuerdos existentes</li> <li>- Relación con otros derechos y obligaciones existentes</li> <li>- Posibilidad de celebrar ulteriores acuerdos bilaterales o multilaterales</li> <li>- Posibilidad de adoptar medidas más estrictas</li> </ul>	
<b>3. Contenido sustantivo del acuerdo u otro tipo de arreglo</b>	<b>Obligaciones generales y derechos</b>	Utilización equitativa y razonable	✓ Forma parte del derecho internacional consuetudinario del agua
		Obligación de no causar un daño significativo	✓ Forma parte del derecho internacional consuetudinario del agua
		Obligación general de cooperar	✓ Forma parte del derecho internacional consuetudinario del agua
		Obligación general de proteger los ecosistemas	✓ Forma parte del derecho internacional consuetudinario del agua

	<b>Principios y otros derechos y obligaciones</b>	Prevención	
		Principio de precaución	
		Sostenibilidad	
		Principio de quien contamina paga	
		Derecho humano al agua potable y al saneamiento	
	<b>Cuestiones relativas a la gestión y protección del agua</b>	Distribución del agua y regulación del caudal - Cantidad - Calidad - Tiempos	
		Instalaciones - Posible infraestructura conjunta - Seguridad de la infraestructura	
		Calidad del agua	
		Protección y conservación de los ecosistemas, que incluye el enfoque de ecosistemas	
		Prevención, reducción y control de la contaminación	
Situaciones de emergencia/críticas, se incluyen las inundaciones y sequías			
Gestión de las aguas subterráneas			

		Elaboración de plan(es) de gestión del agua/la cuenca/el acuífero (plan(es) u objetivos conjuntos o coordinados)	✓ Ayuda a cumplir con los criterios “operacionales” del indicador 6.5.2 ODS
		Protección del medio ambiente marino	
	<b>Cuestiones sectoriales e intersectoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agricultura</li> <li>- Navegación</li> <li>- Energía</li> <li>- Suministro del agua y saneamiento</li> <li>- Otros usos industriales</li> <li>- Pesquerías</li> <li>- Turismo</li> <li>- Salud, se incluye la prevención de las enfermedades relacionadas con el agua</li> <li>- Aspectos relacionados con el cambio climático, se incluye la escasez de agua</li> <li>- Reducción del riesgo de desastres</li> <li>- Protección de la naturaleza</li> <li>- Actividades peligrosas, se incluye la prevención de la contaminación accidental del agua</li> </ul>	
<b>4. Características procedimentales</b>	<b>Intercambio habitual de datos e información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intercambio general de información (meteorológica hidrológica, hidrogeológica y ecológica)</li> <li>- Información acerca de las medidas previstas</li> <li>- Motivos para no revelar la información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva</li> <li>✓ Ayuda a cumplir con los criterios “operacionales” del indicador 6.5.2 ODS</li> </ul>



	<b>Notificaciones y consultas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Notificación</b> de las medidas previstas con posibles efectos adversos y de los procedimientos relacionados con ellas</li> <li>- <b>Consultas y negociaciones</b> relativas a las medidas previstas</li> <li>- Procedimiento/s aplicable/s en ausencia de notificación</li> <li>- Aplicación urgente de las medidas previstas</li> </ul>	
	<b>Participación del público e involucramiento de las partes interesadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la información por parte del público</li> <li>- Participación del público en el proceso decisorio</li> <li>- Participación del público en la aplicación</li> <li>- No discriminación en el acceso a los recursos judiciales, y de otro tipo, por parte de los sujetos afectados por daños transfronterizos</li> </ul>	✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva
	<b>Evaluación de Impacto Ambiental</b>		✓ La EIA en un contexto transfronterizo forma parte del derecho internacional consuetudinario
	<b>Seguimiento y Evaluación Conjuntos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Métodos coordinados/armonizados de recopilación y procesamiento de datos, bases de datos conjuntas, digitalización de datos</li> <li>- Investigación y estudios conjuntos</li> <li>- Arreglos sobre seguimiento y principios relacionados (p.ej., costes relacionados)</li> </ul>	✓ Complementan y están vinculados a las disposiciones relativas al intercambio de datos e información

<b>5. Aplicación, marco institucional y resolución de conflictos</b>	<b>Aplicación a nivel transfronterizo, lo que incluye el establecimiento de órganos conjuntos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estatus del órgano y personalidad jurídica</li> <li>- Estructura, tareas y funciones, proceso decisorio</li> <li>- Otros órganos de apoyo (p.ej., grupos de trabajo, órganos técnicos)</li> <li>- Estatus de las organizaciones de la sociedad civil dentro del órgano conjunto (p.ej., consultivo, con derecho a voto...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva</li> <li>✓ Ayuda a cumplir con los criterios “operacionales” del indicador 6.5.2 ODS</li> </ul>
	<b>Aplicación a nivel nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Designación de autoridades nacionales pertinentes</li> <li>- Medidas de ejecución</li> <li>- Cumplimiento de las decisiones/recomendaciones de los órganos conjuntos (si procede)</li> </ul>	
	<b>Financiación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiación de la estructura institucional (reuniones, secretaría)</li> <li>- Financiación de actividades conjuntas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva (en el caso que se prevea una estructura institucional)</li> </ul>
	<b>Vigilancia del cumplimiento y resolución de conflictos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigilancia del cumplimiento del acuerdo (p.ej., obligación de presentar informes...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilidad estatal</li> <li>- Indemnización</li> </ul>	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevención de conflictos (p.ej., a través de los órganos conjuntos, recurso al Comité de Cumplimiento del Convenio del Agua)</li> <li>- Vías para la resolución de conflictos (p.ej., a través de órganos conjuntos, negociación, mediación, buenos oficios, arbitraje, determinación imparcial de los hechos, CIJ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva</li> <li>✓ La obligación de resolver los conflictos pacíficamente forma parte del derecho internacional consuetudinario</li> </ul>
<b>6. Disposiciones finales</b>	<b>Asegurar la evolución en el tiempo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enmiendas</li> <li>- Protocolos</li> <li>- Anexos</li> <li>- Otros procedimientos legales y técnicos (p.ej., protocolos para la vigilancia, política de datos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ayuda a lograr flexibilidad a lo largo del tiempo</li> </ul>
	<b>Entrada en vigor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir los procedimientos para la entrada en vigor: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Firma</li> <li>❖ Ratificación, aceptación, aprobación, adhesión</li> <li>❖ Permisibilidad respecto a las reservas</li> </ul> </li> <li>- Deposito y registro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ayuda a asegurar que el marco jurídico pueda aplicarse de manera efectiva</li> </ul>
	<b>Denuncia/terminación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especificar el derecho a denunciar o terminar el tratado y los procedimientos asociados</li> </ul>	