

CEPE

Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales

El Convenio del Agua: una respuesta a los desafíos mundiales del agua



NACIONES UNIDAS

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de esas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

ECE/MP.WAT/52

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

e-ISBN: 978-92-1-363106-5

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS

© Istockphoto
Página 3 © Alexander Belokurov
Página 6 © IISD
Página 9 © ICPDR

COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA

Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales

El Convenio del Agua: una respuesta a los desafíos mundiales del agua



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2018

EL CONVENIO DEL AGUA: UNA RESPUESTA A LOS DESAFÍOS MUNDIALES DEL AGUA

El acceso al agua potable es una de las cuestiones fundamentales del siglo XXI. Si bien la demanda de agua sigue aumentando, su disponibilidad es cada vez menor. Los recursos hídricos están afectados por la sobreexplotación y la contaminación, y las inundaciones y sequías son cada vez más frecuentes e intensas.

Los recursos hídricos que cruzan las fronteras políticas ocupan casi la mitad de la superficie terrestre y representan aproximadamente el 60% del flujo mundial de agua dulce. Constituyen una fuente de ingresos y medios de subsistencia para más de 3.000 millones de personas y desempeñan un papel crucial para innumerables ecosistemas. La cooperación en materia de recursos hídricos compartidos es, por lo tanto, vital para garantizar la paz y la estabilidad, el desarrollo y el crecimiento económicos, la protección de los recursos naturales y el desarrollo sostenible.

El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua) tiene por objeto proteger y asegurar la cantidad, la calidad y la utilización sostenible de esos recursos hídricos transfronterizos facilitando y promoviendo la cooperación.

El Convenio está concebido para poder aplicarse en entornos y condiciones muy diferentes, tanto en países ricos en agua como en países donde esta escasea. Dado que el grado de ambición de la aplicación es proporcional a la capacidad y los medios de las Partes, el Convenio es ratificado y aplicado por países con distintos niveles de desarrollo. El Convenio se basa en la igualdad y la reciprocidad. Por lo tanto, defiende los derechos y define las obligaciones de los países que se encuentran aguas arriba y aguas abajo.



“El Convenio del Agua puede ayudar al mundo a responder al desafío mundial que supone compartir los recursos hídricos transfronterizos de manera sostenible y pacífica. Insto a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que se adhieran a este instrumento indispensable y lo apliquen.”

António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas



DE REGIONAL A GLOBAL

El Convenio del Agua empezó siendo un convenio regional para los Estados miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE). Fue aprobado en Helsinki (Finlandia) en 1992 y entró en vigor en 1996. En 2003, las Partes en el Convenio acordaron modificar el tratado para que cualquier Estado Miembro de las Naciones Unidas pudiera adherirse a él. En 2016, el Convenio se convirtió oficialmente en un marco jurídico mundial de cooperación en materia de aguas transfronterizas al que podían acceder todos los Estados Miembros.

Al igual que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, de 1997, el Convenio del Agua de 1992 se basa en el derecho internacional consuetudinario y lo refleja. Ambos instrumentos son plenamente compatibles y coherentes, y las escasas diferencias entre ellos proporcionan complementariedades útiles. Por consiguiente, la promoción y aplicación de estos dos convenios como un conjunto es muy beneficiosa, y varios países son Partes en ambos instrumentos.

El Convenio del Agua constituye una plataforma jurídica e intergubernamental única para la cooperación en el ámbito de las aguas transfronterizas. Más de 110 países de todo el mundo participan en sus reuniones y actividades, incluidos los Estados que no son Partes, que pueden solicitar asistencia para adherirse al Convenio y aplicar sus disposiciones.

EL FUNCIONAMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DEL CONVENIO

El Convenio del Agua es un acuerdo marco que no sustituye a los acuerdos bilaterales y multilaterales específicos sobre cuencas y acuíferos transfronterizos. Por el contrario, promueve el establecimiento y la aplicación de esos acuerdos, así como su desarrollo ulterior. Además, establece principios y normas que constituyen la base para que los países trabajen juntos con el fin de proteger y utilizar de manera sostenible sus recursos compartidos de agua dulces.

LOS TRES PILARES DEL CONVENIO

El Convenio tiene tres obligaciones fundamentales o pilares principales

PRIMER PILAR

Prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo

Se pide a las Partes que adopten medidas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo sobre el medio ambiente, la salud y la seguridad humanas y las condiciones socioeconómicas. Esas medidas incluyen el uso de evaluaciones del impacto ambiental y otros medios de evaluación, la prevención y reducción de la contaminación en su origen, la expedición de autorizaciones para el vertido de aguas residuales y la vigilancia de estos vertidos, y el desarrollo y la aplicación de las mejores prácticas ambientales para reducir el aporte de nutrientes y sustancias peligrosas procedentes de la agricultura y otras fuentes difusas.

Las Partes están obligadas a utilizar los recursos hídricos de manera sostenible, teniendo en cuenta el enfoque ecosistémico. También deben establecer objetivos y criterios de calidad del agua, elaborar planes de contingencia y minimizar el riesgo de contaminación accidental del agua.

SEGUNDO PILAR

Garantizar un uso razonable y equitativo

Las Partes deben velar por que las aguas transfronterizas se utilicen de manera razonable y equitativa. Que el uso de un curso de agua pueda ser considerado razonable y equitativo depende de las características específicas de la cuenca, de la población que depende de sus aguas, de los usos existentes y potenciales, de las repercusiones de dichos usos, de la disponibilidad de usos alternativos y de otros factores. En cualquier caso, el uso del agua debe ser sostenible, es decir, debe tener en cuenta las necesidades de las generaciones futuras.

TERCER PILAR

Cooperar mediante acuerdos y órganos conjuntos

A fin de llevar a la práctica las dos obligaciones anteriores, el Convenio exige a las Partes que celebren acuerdos transfronterizos y establezcan órganos conjuntos para cooperar en la ordenación y protección de sus aguas transfronterizas. El Convenio fomenta la cooperación a nivel de las cuencas hidrográficas. Los órganos conjuntos, como las comisiones de ríos o lagos, tienen la tarea de:

- Proporcionar un foro para el intercambio de información sobre los usos existentes y previstos de las aguas, así como sobre las fuentes de contaminación y las condiciones ambientales del agua.
- Servir de plataforma para la celebración periódica de consultas.
- Establecer programas conjuntos de seguimiento.
- Llevar a cabo evaluaciones conjuntas o coordinadas de las condiciones de sus aguas compartidas y de la eficacia de las medidas adoptadas para hacer frente al impacto transfronterizo.
- Decidir los límites de emisión de aguas residuales y establecer objetivos conjuntos de calidad del agua.
- Elaborar planes de acción concertada para la reducción de las cargas de contaminación.
- Establecer procedimientos de aviso y alerta.



Las obligaciones generales del Convenio son de diligencia debida. Eso implica que el nivel de aplicación requerido es proporcional a la capacidad de la Parte en cuestión: cuanto mayor sea su grado de desarrollo y capacidad en los ámbitos científico, tecnológico, económico y administrativo, mayor será el nivel de atención que se espere y se exija de ella. Por consiguiente, el Convenio es un instrumento flexible al que pueden adherirse y que pueden aplicar países con niveles muy diferentes de desarrollo y capacidad.



LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL CONVENIO

El Comité de Aplicación proporciona un mecanismo sencillo, no contencioso, conciliatorio, transparente y de apoyo para facilitar y respaldar la aplicación y el cumplimiento del Convenio

El marco institucional del Convenio es uno de sus puntos fuertes. El máximo órgano de decisión del Convenio es la Reunión de las Partes, que se reúne cada tres años. La Reunión de las Partes adopta decisiones en apoyo de la aplicación del Convenio, incluida la aprobación de enmiendas y Protocolos, la elaboración de instrumentos de derecho indicativo para facilitar la interpretación y la aplicación, y la definición de programas de trabajo trienales para responder a los desafíos comunes que plantea la aplicación.

En el período comprendido entre los períodos de sesiones de la Reunión de las Partes, una serie de órganos subsidiarios apoyan a las Partes y a los Estados que no son Partes en la aplicación de las disposiciones del Convenio y las decisiones de la Reunión de las Partes. Entre ellos, se incluyen algunos órganos de carácter más político y centrado en la formulación de políticas —como la Mesa, el Grupo de Trabajo sobre la Gestión Integrada de Recursos Hídricos o el Grupo de Trabajo sobre Seguimiento y Evaluación— y otros de carácter más técnico que trabajan para resolver cuestiones prácticas y concretas —como el Grupo de Tareas sobre Agua y Clima, el Grupo de Tareas sobre el Nexo Agua-Alimentos-Energía-Ecosistemas o el Grupo Conjunto de Expertos sobre el Agua y los Accidentes Industriales. Estos órganos, que normalmente se reúnen una vez al año, examinan las actividades realizadas por las Partes y los Estados que no son Partes para aplicar el Convenio, y en particular las actividades de su programa de trabajo. Constituyen una plataforma importante para el intercambio de experiencias y buenas prácticas, el aprendizaje mutuo y el fomento de la capacidad.

Además, el Comité de Aplicación proporciona un mecanismo sencillo, no contencioso, conciliatorio, transparente y de apoyo para facilitar y respaldar la aplicación y el cumplimiento del Convenio.

Una secretaría permanente, organizada por la CEPE en Ginebra, presta servicios al Convenio y a sus diferentes órganos.

El marco institucional ayuda a los países en la aplicación y el desarrollo progresivo del Convenio. En otras palabras, no se deja sola a ninguna Parte en la aplicación del Convenio, sino que sus necesidades y expectativas pueden señalarse a la atención de la Reunión de las Partes y de sus órganos subsidiarios para que estos le ofrezcan asesoramiento y asistencia.

El Centro Internacional de Evaluación del Agua, acogido por el Gobierno de Kazajstán en Astaná, es el centro de colaboración del Convenio creado para apoyar la gestión sostenible de los recursos hídricos transfronterizos y la aplicación del Convenio en Asia Central, sus países vecinos y otros lugares.



ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS E INSTITUCIONES CONJUNTAS

El Convenio del Agua ha influido en el trabajo de muchos organismos conjuntos y ha impulsado la creación de otros nuevos

El Convenio del Agua ha desempeñado y sigue desempeñando un papel crucial en la región paneuropea, al apoyar el establecimiento y el fortalecimiento de la cooperación en materia hídrica entre países y entre usuarios. La mayoría de los acuerdos sobre aguas transfronterizas negociados después de la desintegración de la Unión Soviética y la ex-Yugoslavia siguen el modelo del Convenio. Existen ejemplos por toda Europa, como los acuerdos sobre las cuencas del Danubio, el Mosa y el Escalda. El Convenio también ha inspirado acuerdos más allá de la región de la CEPE, como las Cartas del Agua de las cuencas del Lago Chad y del Níger, y el acuerdo entre Kazajstán y China para proteger la calidad del agua de sus ríos transfronterizos.

El Convenio del Agua ha influido en el trabajo de muchos órganos conjuntos y ha impulsado la creación de otros nuevos como, por ejemplo, las comisiones para los ríos Oder y Sava y para el lago Peipsi.

En Asia Central, la distribución de los recursos hídricos entre los países situados aguas arriba y aguas abajo es particularmente problemática y genera tensiones e inseguridad. La cooperación en los ríos Chu y Talas, compartidos por Kazajstán y Kirguistán, es un ejemplo notable de progreso hacia la búsqueda de soluciones mutuamente beneficiosas. Los dos países formalizaron un acuerdo en el año 2000 e inauguraron la Comisión Chu-Talas en 2006. Dicha Comisión es un mecanismo para que Kazajstán y Kirguistán compartan la responsabilidad de la infraestructura hidráulica utilizada por ambos países. El Convenio del Agua respaldó este importante paso y continúa ayudando a los dos países ribereños a ampliar su cooperación.



MARCOS LEGALES PARA MEJORAR LA GOBERNANZA DEL AGUA: EL EJEMPLO DE TURKMENISTÁN

El Convenio reconoce que una buena gestión de las aguas transfronterizas debe basarse en una sólida gobernanza nacional. Los Diálogos de Política Nacional sobre la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos forman parte del programa de trabajo del Convenio del Agua. Estos diálogos son plataformas que reúnen periódicamente a los actores clave de diferentes sectores a nivel nacional para discutir y avanzar en las reformas de las políticas hídricas con el apoyo de la secretaría de la CEPE.

Desde 2010, el Diálogo de Política Nacional de Turkmenistán ha respaldado el proceso de adhesión del país al Convenio del Agua y la revisión de los marcos jurídicos nacionales para la gestión y la protección del agua. Como resultado de ello, Turkmenistán pasó a ser Parte en el Convenio en 2012 y aprobó un moderno Código sobre el Agua en 2016. El nuevo Código abre la posibilidad de pasar de los principios administrativos a los de cuenca, aclara los derechos de las asociaciones de usuarios de agua, introduce objetivos para la estrecha cooperación con los países vecinos y prevé la posibilidad de establecer organismos conjuntos para la gestión de las masas de agua transfronterizas.

ABORDAR EL CAMBIO MUNDIAL Y CONCILIAR DEMANDAS CONTRAPUESTAS: EL NEXO AGUA-ALIMENTOS-ENERGÍA-ECOSISTEMAS

... el crecimiento demográfico, la urbanización y el desarrollo económico, incrementan la demanda de agua, alimentos y energía, al tiempo que ejercen una presión adicional sobre los ecosistemas

Las tendencias del cambio mundial, como el crecimiento demográfico, la urbanización y el desarrollo económico, incrementan la demanda de agua, alimentos y energía, al tiempo que ejercen una presión adicional sobre los ecosistemas. Reconociendo las interrelaciones entre estos sectores, que pueden causar fricciones en las cuencas transfronterizas, las Partes en el Convenio del Agua han abordado el desafío que plantea el nexo existente entre el agua, los alimentos, la energía y los ecosistemas elaborando una metodología para el diálogo intersectorial en las cuencas transfronterizas a fin de fomentar la cooperación. En algunas cuencas transfronterizas, como las del Alazani/Qanix, el Sava y su afluente, el Drina y el Sir Daria, se han llevado a cabo varias evaluaciones intersectoriales participativas basadas en el análisis. Este enfoque inclusivo constituye una buena base para la búsqueda conjunta de soluciones. Además, las reuniones y los talleres sobre el nexo entre el agua, los alimentos, la energía y los ecosistemas permiten intercambiar experiencias sobre los efectos y las concesiones que tienen lugar entre estos sectores, así como sobre las buenas prácticas para hacerles frente.



MEJORAR LA SEGURIDAD DE LAS PRESAS EN ASIA CENTRAL

En Asia Central, la rotura de una presa, aunque sea de tamaño mediano, puede tener consecuencias desastrosas en las regiones y los países, a menudo densamente poblados, que se encuentran aguas abajo. Por consiguiente, en esa región preocupa cada vez más la seguridad de las más de 100 grandes presas y otras infraestructuras hidráulicas situadas en los ríos transfronterizos. El Proyecto para la Seguridad de las Presas, auspiciado por el Convenio del Agua, ayuda a los países de Asia Central a elaborar, revisar y armonizar sus leyes nacionales sobre la seguridad de las presas y otras infraestructuras hidráulicas, así como a fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad de las presas. En el plano nacional, el Proyecto tiene por objeto mejorar la capacidad jurídica e institucional de las autoridades que participan en la gestión de la seguridad de las presas. En el plano regional, el Proyecto refuerza la colaboración regional sobre la seguridad de las presas con el objetivo de asegurar una cooperación permanente a través de, entre otras cosas, la notificación y el intercambio de información oportunos en caso de accidentes relacionados con presas.

IDENTIFICAR Y COMUNICAR LOS BENEFICIOS DE LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS AGUAS TRANSFRONTERIZAS

La cooperación en el ámbito de las aguas transfronterizas puede generar numerosos beneficios importantes para los países cooperantes

La cooperación en el ámbito de las aguas transfronterizas puede generar numerosos beneficios importantes para los países cooperantes, como la aceleración del crecimiento económico, el aumento del bienestar, la mejora de la sostenibilidad ambiental y una mayor estabilidad política. El documento titulado *Policy Guidance Note on the Benefits of Transboundary Water Cooperation: Identification, Assessment and Communication* (Nota de Guía de Políticas sobre los Beneficios de la Cooperación en materia de Aguas Transfronterizas: Identificación, Evaluación y Comunicación), elaborado en el marco del Convenio, puede ayudar a los países y a otros actores a aprovechar los numerosos beneficios de la acción conjunta. También puede contribuir a favorecer el diálogo sobre los beneficios de la colaboración, por ejemplo entre los países que están aplicando el Convenio del Agua o considerando la posibilidad de adherirse a él. Se han llevado a cabo evaluaciones de los beneficios de la cooperación en varias cuencas: la del Cubango-Okavango (África Meridional), el Drina (Europa Sudoriental) y el Sio-Malaba-Malakisí (África Oriental).



VIGILANCIA Y EVALUACIÓN CONJUNTAS DE LAS AGUAS TRANSFRONTERIZAS COMO BASE PARA UNA MEJOR GESTIÓN

La vigilancia y la evaluación de los recursos hídricos revisten una importancia fundamental, pues constituyen la base de una toma de decisiones racional y una gestión adecuada. Por consiguiente, el Convenio del Agua obliga a las Partes a vigilar y evaluar conjuntamente sus aguas compartidas. A fin de ayudar a los países ribereños en esa labor, se elaboraron directrices sobre la vigilancia y evaluación de los ríos, lagos y aguas subterráneas transfronterizas. Además, las Partes y los Estados que no son Partes llevan a cabo evaluaciones periódicas de las aguas superficiales y subterráneas transfronterizas en el marco del Convenio.



ADAPTACIÓN CONJUNTA DE LA GESTIÓN DEL AGUA AL CAMBIO CLIMÁTICO

La mayoría de los efectos del cambio climático se dejan sentir a través del ciclo del agua y luego afectan a otros sectores conexos, como la agricultura y la energía. La cooperación transfronteriza en materia de adaptación ayuda a prevenir los efectos negativos de las medidas unilaterales de adaptación y a maximizar los beneficios de la cooperación. Por esa razón, las Partes en el Convenio del Agua han desarrollado una serie de actividades sobre la adaptación al cambio climático en un contexto transfronterizo, como la elaboración de orientaciones, el intercambio de experiencias y proyectos sobre el terreno. Estas experiencias se han resumido en la publicación titulada *Water and Climate Change Adaptation in Transboundary Basins: Lessons Learned and Good Practices* (Agua y Adaptación al Cambio Climático en las Cuencas Transfronterizas: Enseñanzas Adquiridas y Buenas Prácticas).

Para promover un mayor diálogo sobre la adaptación al cambio climático, en 2013 se creó la Red Mundial de Cuencas que Trabajan sobre la Adaptación al Cambio Climático. La Red está coordinada por la secretaría de la CEPE y la Red Internacional de Organismos de Cuenca. La red celebra reuniones periódicas y engloba a cuencas de todo el mundo, como las del Congo, el Danubio, el Dniéster, el Mekong, el Níger, el Senegal y el sistema acuífero del Sáhara Septentrional, entre otros.



APLICACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En particular, el Convenio garantiza el logro de la meta 6.5: “De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda”

El Convenio del Agua apoya la aplicación y la vigilancia de las actividades encaminadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular, el Convenio garantiza el logro de la meta 6.5: “De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda”. El reconocimiento explícito de la importancia de la cooperación en materia de aguas transfronterizas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa un compromiso más ambicioso para la cooperación en la esfera del agua que cualquiera de los anteriores.

La CEPE y la UNESCO actúan como organismos cocustodios del seguimiento del indicador 6.5.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que mide los progresos realizados en la cooperación en materia de aguas transfronterizas en el plano mundial. La presentación de informes sobre el indicador 6.5.2 está vinculada a la presentación de informes con arreglo al Convenio del Agua. Por consiguiente, es posible aprovechar las sinergias y las eficiencias entre los dos ejercicios de presentación de informes. La combinación de ambos procesos no solo evita la duplicación del trabajo, sino que también ofrece a las Partes y a los Estados que no son Partes en el Convenio del Agua la oportunidad de analizar más a fondo el avance de la cooperación transfronteriza y de aprovechar la plataforma intergubernamental del Convenio para comparar e intercambiar experiencias y coordinar esfuerzos.

Además de la meta 6.5, el Convenio también respalda la aplicación de otras metas del Objetivo 6, como la meta 6.3, sobre el mejoramiento de la calidad del agua reduciendo la contaminación; la meta 6.4, relativa al aumento del uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y el aseguramiento de la sostenibilidad de la extracción, y la meta 6.6, sobre la protección y el restablecimiento de los ecosistemas relacionados con el agua. Además, la labor realizada en el marco del Convenio apoya la aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, sobre la erradicación del hambre, y del Objetivo 7, relativo a la energía limpia y asequible, mediante la promoción del concepto del nexo entre agua, alimentos, energía y ecosistemas. Además, la aplicación del Convenio respalda el Objetivo 9, relativo a la industria, la innovación y las infraestructuras; el Objetivo 11, sobre las ciudades y comunidades sostenibles; el Objetivo 13, relativo a la acción contra el cambio climático, y el Objetivo 15, sobre la vida en tierra.

CONTACTO

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) Secretaría del Convenio del Agua

Palais des Nations
CH - 1211 Ginebra 10
Suiza

Teléfono: +41 22 917 10 32
Correo electrónico: water.convention@un.org
www.unece.org/env/water/



Impreso en papel 100% reciclado

El Convenio del Agua: una respuesta a los desafíos mundiales del agua

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 12 34
E-mail: unece_info@un.org
Website: <http://www.unece.org>