



Consejo Económico y Social

Distr.: General
24 May 2022

Original: English

Traducción no oficial, presentada a título informativo: español.
El documento contiene solo el anexo, el informe completo está disponible en inglés.

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa

Reunión de las Partes del Convenio sobre la Protección y la Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales

Comité de Aplicación

Decimocuarta reunión

Ginebra, 24 y 25 de febrero de 2022

Anexo al informe del Comité de Aplicación sobre su decimocuarta reunión

Respuestas del Comité de Aplicación a las preguntas que se han recibido de varios países de América Latina sobre el Convenio del Agua

El Comité da respuesta a las preguntas que le ha remitido la Secretaría siendo plenamente consciente del contexto regional latinoamericano. En particular, se ha prestado especial atención a la cláusula de jurisdicción obligatoria establecida en el artículo XXXI del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) de 1948 y a varios casos de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en los que se vieron afectados algunos países de América Latina y que implicaron cuestiones hídricas transfronterizas.

Primera pregunta: Si se presentase al examen de la CIJ una controversia sobre las aguas transfronterizas entre un país que es Parte en el Convenio de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua) y un país que no lo es, y ello lo hiciera el país que no es Parte, ¿se consideraría aplicable el Convenio del Agua? ¿Cómo trataría la CIJ el estatus del país que es Parte en el Convenio del Agua en una controversia sobre las aguas transfronterizas entre un país que es Parte y otro que no lo es? ¿Cuáles serían las implicaciones relativas al estatus de una Parte en el Convenio del Agua en caso de que una controversia fuese sometida al conocimiento de la CIJ?

Respuesta: Con base en los tratados, las Partes en el Convenio del Agua no tienen obligaciones respecto a los países que no son Parte. Más específicamente, en virtud del Convenio, una Parte en el Convenio del Agua que comparte aguas transfronterizas con un país que no es Parte no tiene obligaciones respecto al país que no es Parte, aunque, en tal caso, siga siendo de aplicación el Derecho Internacional Consuetudinario del Agua.

Cuando solo uno de los países ribereños de un curso de agua transfronterizo deviene Parte en el Convenio del Agua, dicho estatus, por sí mismo, no crea ninguna obligación jurídica internacional invocable por un país que no sea Parte, ni es aplicable por la CIJ dentro del contexto de una controversia que haya sido sometida a su conocimiento. La jurisprudencia

de la CIJ muestra que para la CIJ no es de aplicación un tratado en el que solo uno de los Estados contendientes es Parte. Este enfoque es coherente con la regla fundamental del Derecho de los Tratados recogida en el artículo 34 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, que establece que un tratado no crea derechos u obligaciones para un tercer Estado sin el consentimiento de este.

Generalmente, la CIJ tendría en cuenta un tratado internacional en una controversia que implicase a un curso de agua transfronterizo cuando ambos Estados contendientes fuesen Partes en dicho tratado. Por ejemplo, en el caso de *Ciertas Actividades Realizadas por Nicaragua en la Zona Fronteriza (Costa Rica c. Nicaragua)* y en el de la *Construcción de una Carretera en Costa Rica a lo largo del Río San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*¹, la Corte hizo referencia al Convenio de 1971 relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convenio de Ramsar) porque tanto Costa Rica como Nicaragua eran Partes en el mismo.

Cuando se da la circunstancia de que una de las partes contendientes, o ambas, no son Parte en un tratado internacional, la Corte tiene, generalmente, la posibilidad de remitirse al Derecho Internacional Consuetudinario. Ello significa que la CIJ haría referencia a las disposiciones de un tratado solo si considera que dichas disposiciones reflejan el Derecho Internacional Consuetudinario. Este fue el enfoque que se siguió, por ejemplo, en el caso del *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría/Eslovaquia)*,² en el que la Corte hizo referencia a la Convención de 1997 sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (Convención sobre los Cursos de Agua) porque consideró que varios de sus disposiciones tenían estatus consuetudinario, a pesar de que en ese momento, ninguna de las partes en la controversia era Parte en la Convención sobre Cursos de Agua.

En resumen, en caso de que se sometiese una controversia al examen de la CIJ, por el hecho de devenir Parte en el Convenio del Agua, un país no asumiría ninguna obligación adicional con respecto a las obligaciones de un país que no fuese Parte. En contraste con la otra parte contendiente que no hubiese devenido Parte en el Convenio, el primer país mencionado, con su participación en el Convenio del Agua, solo mejoraría su imagen como defensor del estado de derecho y de las buenas prácticas en el campo de la cooperación en materia de agua.

En un tono más técnico, y profundizando en cuanto a las implicaciones generales de la participación en el Convenio del Agua y al examen por parte de la CIJ, la Decisión VI/1 de la Reunión de las Partes en el Convenio del Agua, que estableció el mecanismo para apoyar la aplicación y cumplimiento del Convenio, estipula que dicho mecanismo lo es sin perjuicio del artículo 22 del Convenio relativo a la solución de controversias,³ el cual incluye una fórmula para la aceptación de los mecanismos de solución de controversias tales como el arbitraje internacional y/o el examen por parte de la CIJ.

Si una Parte desea recurrir al Comité de Aplicación, ello no impide que esa Parte acuda ante la CIJ. De hecho, el procedimiento ante el Comité de Aplicación podría aportar los elementos de prueba que resultarían luego útiles en una controversia sometida al conocimiento de la CIJ. Al mismo tiempo, si el procedimiento ante el Comité de Aplicación resultase útil, ello ahorraría a las partes implicadas los costes del contencioso ante la CIJ.

El mecanismo para apoyar la aplicación y el cumplimiento del Convenio del Agua, establecido mediante la Decisión VI/1 de la Reunión de las Partes en el Convenio del Agua, es prueba del hecho de que el Convenio no impone ninguna obligación a quienes no son Partes en él. El mecanismo posibilita la participación en los procedimientos consultivos de los países que no sean Partes, pero condiciona dicha participación al consentimiento de estos. Los países que no siendo Partes se consideren afectados por el procedimiento consultivo y elijan no tomar parte en él deberán ser informados del desarrollo del mismo.

¹ Corte Internacional de Justicia (CIJ), Fallo del 16 de diciembre de 2015, *ICJ Reports 2015 (Informes de la CIJ de 2015)*, pág. 665.

² CIJ, Fallo del 25 de septiembre de 1997, *ICJ Reports 2015 (Informes de la CIJ de 1997)*, pág. 7.

³ ECE/MP.WAT/37/Add.2, Decisión VI/1, Anexo I, párr. 45.

Segunda pregunta: Existen numerosos acuerdos sobre las aguas transfronterizas entre países que no son Parte en el Convenio del Agua. Sin embargo, contar con un acuerdo sobre las aguas transfronterizas que incluya un órgano conjunto y disposiciones relativas a la solución de controversias no garantiza que dicho acuerdo funcione bien. ¿Son más adecuados los mecanismos del Convenio para prevenir y resolver las controversias?

Respuesta: Contar con un acuerdo sobre las aguas transfronterizas que incluya un órgano conjunto y disposiciones relativas a la solución de controversias demuestra la buena disposición de los países ribereños a la cooperación, pero, de hecho, no resuelve automáticamente todos los problemas. La cooperación es, de hecho, un proceso en evolución en el que aún pueden surgir diferencias y controversias y un acuerdo sobre las aguas transfronterizas puede ser, a menudo, solo el punto de partida.

Al devenir una Parte en el Convenio del Agua y unirse a la plataforma institucional del mismo, los países que ya tienen acuerdos sobre el agua y han establecido una cooperación con sus vecinos pueden aprender sobre enfoques, herramientas⁴ y experiencias procedentes de otras cuencas transfronterizas, lo que puede fortalecer la cooperación en las cuencas que comparten con otros países. También pueden beneficiarse de las actividades del programa de trabajo del Convenio; por ejemplo, de la asistencia a medida y del apoyo para establecer una vigilancia conjunta o coordinada, del intercambio de información y datos, o de la realización de proyectos a nivel de cuenca que promuevan la cooperación transfronteriza en la adaptación al cambio climático. Aunque los países que no sean Parte pueden también beneficiarse de dicha asistencia, siempre se da prioridad a las Partes. Así, la Reunión de las Partes y sus órganos subsidiarios realizan ciertas funciones de asistencia y prevención de controversias cuando se organiza, a nivel mundial, regional y de las cuencas transfronterizas, el intercambio de experiencias o cuando se realizan en cuencas específicas diversas actividades para apoyar la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

En cuanto a la prevención de las controversias, las Partes en el Convenio del Agua pueden beneficiarse de la asistencia del Comité de Aplicación. Una Parte, o varias Partes conjuntamente, pueden solicitar al Comité que les preste su asesoramiento en el marco del procedimiento consultivo a fin de facilitarles la implementación y aplicación del Convenio.⁵ Dicho procedimiento no se considera como una alegación de incumplimiento y pretende prevenir posibles conflictos lo antes posible.⁶ Además de prestar asesoramiento jurídico y/o técnico, el Comité puede facilitar numerosas medidas de apoyo; por ejemplo, de asistencia técnica y económica, que incluyen la transferencia de información y tecnología, y de capacitación.⁷ Otros procedimientos del Comité, tales como el de las solicitudes presentadas por las Partes, pueden plantear cuestiones relativas a la aplicación y al cumplimiento, pero deben llevarse a cabo siempre de conformidad con la razón del mandato del Comité - i.e. “simple, no contencioso, conciliatorio, transparente, solidario y de naturaleza cooperativa”⁸ – orientado a facilitar la aplicación y el cumplimiento, y a la prevención de las controversias.⁹

En cuanto a la solución de controversias, los mecanismos incluidos en el artículo 22 del Convenio del Agua incorporan el principio general consagrado en los artículos 2.3 y 33.1 de la Carta de las Naciones Unidas, que estipula la obligación de los Estados de resolver sus

⁴ Algunos ejemplos de dichas herramientas son: la *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua* de 2013 (ECE/MP.WAT/39) (que proporciona comentarios jurídicos y prácticos sobre las disposiciones del Convenio del Agua); los *Principios para órganos conjuntos eficaces en la cooperación en materia de aguas transfronterizas en virtud del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales* de 2018 (ECE/MP.WAT/50); la *Nota de orientación sobre políticas: los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas: identificación, evaluación y comunicación* de 2015 (ECE/MP.WAT/47); y la *Practical Guide for the Development of Agreements or Other Arrangements for Transboundary Water Cooperation (Guía práctica para la elaboración de acuerdos o de otros arreglos relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas)* de 2021 (ECE/MP.WAT/68).

⁵ Decisión VI/1, Anexo I, secc. V.

⁶ Para un ejemplo reciente, véase el procedimiento consultivo WAT/IC/AP/1 (Montenegro y Albania).

⁷ Decisión VI/1, Anexo I, párr. 22 a) (iii).

⁸ Decisión VI/1, párr. 5.

⁹ *Ibid.*, Anexo I, secc. VI.

controversias pacíficamente, a la vez que vela por la libertad de elección de los medios para solucionarlas. El artículo 22 del Convenio del Agua permite que las partes de una controversia relativa a la interpretación o aplicación del Convenio acuerden los medios pacíficos apropiados a las circunstancias y naturaleza de la misma. Si las partes no se ponen de acuerdo sobre un medio concreto de solución, el artículo 22.1 les impone la obligación de buscar una solución a través de la negociación. Por lo tanto, en el Convenio no es obligatoria la solución de controversias mediante el arbitraje y el contencioso, lo que refleja el enfoque tradicional del Derecho Internacional y de los acuerdos ambientales multilaterales en cuanto a la solución de controversias.

El Pacto de Bogotá establece una amplia gama de medios para la solución pacífica de las controversias regionales, que incluye los medios diplomáticos, políticos y contenciosos. El Convenio del Agua vendría a complementar de manera útil para sus Partes este marco regional de solución de controversias, sin tensiones ni contradicciones entre los enfoques del Convenio y el Pacto. Aún más, además de la lista de medios para la solución de controversias establecida en su artículo 22, el Convenio ofrece la asistencia del Comité de Aplicación como otro medio de prevención de controversias.
