

Unofficial version of the publication

UNECE

**Guía práctica para la elaboración de acuerdos o de
otros arreglos relativos a la cooperación en materia de
aguas transfronterizas**

VERSION ANTICIPADA SIN DISEÑO



UNITED NATIONS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA DE LAS NACIONES UNIDAS

**Guía práctica para la elaboración de acuerdos o de otros arreglos
relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas**



Naciones Unidas

Ginebra, 2021

© Naciones Unidas 2021

Todos los derechos reservados

Las peticiones para reproducir extractos o hacer fotocopias deben dirigirse al Centro de Derechos de Autor/a a: copyright.com.

El resto de consultas sobre derechos y licencias, incluidas aquellas sobre derechos subsidiarios, deben dirigirse a: Publicaciones de las Naciones Unidas, 405 East 42nd Street, S-09FW001, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos de América. Dirección de correo electrónico: permissions@un.org; sitio web: <https://shop.un.org>.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son los de las y los autores del mismo y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas ni de su funcionariado, ni las de los Estados Miembro.

Los enlaces que se incluyen en la presente publicación se proporcionan para la comodidad de las y los lectores y son correctos en el momento de su inclusión. Las Naciones Unidas no se responsabiliza de que dicha información continúe siendo precisa en el tiempo, ni tampoco del contenido de los sitios webs externos a ella.

Las denominaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas acerca del estatus legal de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni del de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras.

Esta publicación se publica en inglés, árabe, francés, ruso y español.

Créditos de fotos: Depositphotos, Adobestock

Publicación de las Naciones Unidas publicada por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

Información de contacto

Secretaría del Convenio del Agua

Dirección de correo electrónico: water.convention@un.org

Sitio web: <http://www.unece.org/env/water>

ECE/MP.WAT/68

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES
UNIDAS

Núm. de venta E.21.II.E.8

ISBN 978-92-1-117271-3

eISBN: 978-92-1-005835-3

Prólogo

Las aguas que cruzan o marcan las fronteras soberanas unen más que dividen. Hay muchos ejemplos maravillosos alrededor del mundo que muestran cómo los países comparten ríos, lagos y acuíferos, y dan prueba de los beneficios ambientales, sociales, económicos, políticos y culturales que dicha cooperación genera. La cooperación en materia de aguas transfronterizas es también fundamental para ayudar a mitigar y a adaptarse a los impactos del cambio climático y para promover el desarrollo sostenible a nivel regional.

El establecimiento de arreglos de cooperación para ríos, lagos y acuíferos transfronterizos es un medio importante para que los países mantengan su cooperación, evitando así conflictos y promoviendo la integración regional. Sin embargo, actualmente solo 24 de los 153 países que comparten aguas transfronterizas tienen todas sus aguas incluidas en tales arreglos de cooperación.

Se necesita con urgencia que aumente de manera significativa el número de tales arreglos, lo que constituiría una importante contribución al Decenio de Acción mundial para alcanzar los ODS para 2030 y al Marco Mundial de Aceleración del objetivo 6 de los ODS de ONU-Agua.

La elaboración de arreglos de cooperación en materia de aguas transfronterizas se promueve mediante la aplicación exitosa de ambos convenios mundiales sobre el agua, la Convención de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación y el Convenio de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua).

En este contexto, esta Guía Práctica, que representa el esfuerzo colectivo de muchas personas expertas en el Convenio del Agua, es a la vez oportuna y bienvenida. Aunque la voluntad política es siempre el motor más importante, esta guía sin duda ayudará a los países que ya han dado el paso de elaborar nuevos acuerdos relativos a sus aguas transfronterizas o de revisar los ya existentes. A través de la Guía Práctica, estos podrán aprovechar la experiencia adquirida por muchos países de todo el mundo que se han dado cuenta de los beneficios que suponen los arreglos cooperativos. Por lo tanto, animo a quienes formulan las políticas y a las personas expertas involucradas en la cooperación en materia de aguas transfronterizas a que hagan uso de esta guía práctica y a que contribuyan a su vez al esfuerzo más amplio de acelerar el progreso en la consecución de los ODS.

Olga Algayerova

Subsecretaria General de las Naciones Unidas

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas

Agradecimientos

Esta publicación no hubiera sido posible sin las generosas contribuciones de muchos gobiernos, personas y organizaciones internacionales. La Secretaría del Convenio del Agua expresa su agradecimiento a las personas miembros de los órganos del Convenio, así como a las y los expertos que la han revisado y a todas aquellas y aquellos que proporcionaron estudios de casos, contribuciones y comentarios.

La Secretaría agradece a las y los miembros del grupo editorial que redactaron y editaron el texto de la Guía Práctica:

Alistair Rieu-Clarke, Universidad de Northumbria, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Mara Tignino, Centro para el Agua de Ginebra, Universidad de Ginebra, Suiza

Aaron Salzberg, Universidad de Carolina del Norte, Estados Unidos de América

Sonja Koeppel, Secretaría del Convenio del Agua, CEPE

Komlan Sangbana, Secretaría del Convenio del Agua, CEPE

La Secretaría también desea agradecer al grupo redactor que se encargó de preparar y revisar la Guía Práctica. El grupo redactor se compuso de las y los miembros del grupo editorial y además de:

Peter Kovacs, Ministerio del Interior, Hungría (Presidente)

Bernadette Araba Adjei, Comisión de Recursos Hídricos, Ghana

Christophe Brachet, Red Internacional de Organismos de Cuenca

Diego Jara, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Alexandros Kolliopoulos, Departamento Jurídico, Ministerio de Asuntos Exteriores, Grecia

Annikka Lipponen, Secretaría del Convenio del Agua, CEPE

Sylvester Matemu, Experto Independiente, República Unida de Tanzania

Jean-Noël Pansera, Comisión Internacional del Mosa

Iulia Trombitaia, Secretaría del Convenio del Agua, CEPE

Serhiy Vykhryst, Experto Independiente, Ucrania

Aaron T. Wolf, Universidad Estatal de Oregón e Instituto IHE para la Educación relativa al Agua en Delft

Yumiko Yasuda, Asociación Mundial para el Agua

La Secretaría agradece también a las siguientes expertas y expertos que revisaron el texto de la publicación:

Heide Jekel, Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, Alemania

Ylber Mirta, Ministerio de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio, República del Norte de Macedonia

Pamela Alejandra Rojas Hernández, Comisión Nacional del Agua, México

Ziad Khayat, Comisión Económica y Social para Asia Occidental de las Naciones Unidas

Fuad Bateh, Centro de la Diplomacia del Agua, Universidad de Ciencia y Tecnología de Jordania

María A. Gwynn, Experta Independiente, Paraguay

Makane Moïse Mbengue, Universidad de Ginebra, Suiza

Owen McIntyre, Escuela Universitaria de Cork, Irlanda

John Murray, CMS Asociados Boston, Estados Unidos de América

Moustapha Ngaido, Universidad Cheick Anta Diop, Senegal

Salman M.A. Salman, Asociación Internacional de Recursos Hídricos (IWRA en sus siglas en inglés), Sudán

Sokhem Pech, Experto Independiente, Camboya/Canadá

Liliana Pimentel, Universidad de Brasilia, Brasil

La Secretaría reconoce con agradecimientos los valiosos comentarios aportados por las siguientes personas miembros del Comité de Aplicación: Attila Tanzi (Presidente) y Dinara Ziganshina.

En la Secretaría, Komlan Sangbana coordinó, con el apoyo de Sonja Koeppel, la preparación de la Guía Práctica. Valentina Paderi contribuyó al desarrollo del borrador anotado del esbozo. Chukwuebuka Edum e Indira Urazova respaldaron la preparación de la Guía. Chantal Demilecamps, Remy Kinna y Sarah Tiefenauer-Linardon realizaron diversos aportes y comentarios. Minako Hirano y Mayola Lidome prestaron el apoyo administrativo al proceso.

Por último, esta publicación no hubiera sido posible sin la financiación de Alemania para elaborarla y publicarla, y sin la de la Unión Europea para traducirla al árabe, al español y al francés.

Aunque se hizo todo lo posible por mencionar a todas y todos los que contribuyeron, la Secretaría se disculpa si en las listas anteriores se ha pasado por alto a alguna persona u organización.

Índice

Prólogo	iii
Agradecimientos	iv
Lista de recuadros	ix
Guía Práctica – Resumen	xi
Parte I	1
Introducción: Acerca de la Guía Práctica	1
A. Antecedentes	1
B. Objetivo y ámbito de la Guía Práctica	2
C. Público objetivo	2
D. Justificación del diseño de la Guía Práctica	2
E. Estatus de la Guía Práctica	3
F. Estructura y cómo utilizar la Guía Práctica	3
Parte II. Definición del contexto	5
A. Beneficios de la elaboración de acuerdos o arreglos para la cooperación en materia de aguas transfronteriza	5
B. Mensajes Clave	7
Mensaje Clave 1: El proceso de elaborar un acuerdo u otro arreglo es en sí mismo un importante resultado	7
Mensaje Clave 2: Los arreglos pueden adoptar muchas modalidades y formas	8
Mensaje Clave 3: Consideración del derecho nacional e internacional y prácticas existentes.....	9
Parte III. Herramienta	11
Módulo 1. Preámbulo	11
Módulo 2 – Disposiciones Generales	13
Elemento básico: Definiciones o uso de términos	13
Elemento básico: Objetivos	15
Elemento básico: Ámbito	17
Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo	20
Elemento básico: Obligaciones y derechos sustantivos generales	20
Aspecto clave: Utilización equitativa y razonable	20
Aspecto clave: Deber de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir un daño sensible.....	24
Aspecto clave: Obligación general de proteger los ecosistemas	26
Aspecto clave: Obligación general de cooperar.....	30
Elemento básico: Principios y otros conceptos rectores	32
Aspecto clave: Principio de precaución	32
Aspecto clave: Sostenibilidad	34
Aspecto clave: Principio de quien contamina/usa paga (PPP)	35
Aspecto clave: Derechos humanos al agua potable y al saneamiento	37
Aspecto clave: Asignación del agua y regulación del caudal	41
Aspecto clave: Instalaciones e infraestructuras hidráulicas	43
Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección	46
Aspecto clave: Prevención, reducción y control de la contaminación	46

Aspecto clave: Situaciones de emergencia o críticas, que incluyen las inundaciones y sequías.....	48
Aspecto clave: Redacción de planes hidrológicos/de la cuenca/del acuífero.....	52
Aspecto clave: Aguas subterráneas.....	55
Aspecto clave: Protección de medio ambiente marino	57
Aspecto clave: Agricultura	61
Aspecto clave: Energía	62
Aspecto clave: Navegación fluvial	65
Aspecto clave: Cambio climático	67
Aspecto clave: Aspecto espiritual del agua.....	69
Módulo 4 - Características procedimentales	72
Elemento básico: Intercambio regular de datos e información	72
Elemento básico: Notificación y consultas	74
Elemento básico: Participación del público y de las partes interesadas	77
Elemento básico: Evaluación ambiental estratégica y de impacto ambiental	80
Elemento básico: Seguimiento y evaluación conjuntos.....	84
Módulo 5 - Aplicación, marco institucional y solución de controversias	87
Elemento básico: Aplicación a nivel nacional.....	87
Elemento básico: Establecimiento de órganos conjuntos	89
Elemento básico: Financiación	92
Elemento básico: Vigilancia del cumplimiento	95
Elemento básico: Solución de controversias	97
Módulo 6 – Disposiciones Finales	102
Elemento básico: Estados y/o entidades que pueden devenir Partes en el acuerdo o en el otro arreglo	102
Elemento básico: Relación con otros acuerdos, derechos y obligaciones.....	104
Elemento básico: Enmiendas e instrumentos suplementarios	105
Elemento básico: Entrada en vigor	108
Elemento básico: Retiro y terminación.....	110

Lista de recuadros

Recuadro 1: Carta del Agua de la Cuenca del Níger, 2008	11
Recuadro 2: Estatuto del Río Uruguay, 1975	14
Recuadro 3: Cuencas hidrográficas compartidas entre Ecuador y Perú, 2017	15
Recuadro 4: Tratado de Cooperación Amazónica, 1987	16
Recuadro 5: Carta del Agua de la Cuenca Hidrográfica del Volta, 2019	18
Recuadro 6: Curso de Agua del Buzi, 2019	22
Recuadro 7: Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, 2010	22
Recuadro 8: Acuerdo Inco-Maputo, 2002	28
Recuadro 9: Acuerdo sobre el Mekong, 1995	31
Recuadro 10: Acuerdo sobre los Grandes Lagos	33
Recuadro 11: Acuerdo sobre los Grandes Lagos, 2012	34
Recuadro 12: Acuerdo relativo a la protección del río Escalda, 1994	36
Recuadro 13: Resolución 45/8 del Consejo de Derechos Humanos	38
Recuadro 14: Carta de las Aguas del Río Senegal, 2002	39
Recuadro 15: Gestión coordinada de las presas en la cuenca hidrográfica del Níger	41
Recuadro 16: Cuencas hidrográficas compartidas entre España y Portugal	42
Recuadro 17: Trabajos conjuntos en la Cuenca del Senegal	44
Recuadro 18: Cursos de Agua Compartidos en la Comunidad para el Desarrollo del África Austral, 2000	45
Recuadro 19: Protocolo para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago Victoria, 2003	47
Recuadro 20: Situaciones de emergencia o críticas dentro de los Convenios mundiales sobre el agua	49
Recuadro 21: Aguas transfronterizas compartidas entre la Federación de Rusia y China	51
Recuadro 22: Protocolo sobre el Lago Victoria, 2003	54
Recuadro 23: Proyecto de Artículos de la CDI sobre el Derecho relativo a los Acuíferos Transfronterizos de 2008 y Modelo de Disposiciones sobre Aguas Subterráneas de 2012	55
Recuadro 24: Acuerdo sobre el Sava, 2002	57
Recuadro 25: Protocolo para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, 1980	59
Recuadro 26: Protocolo para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, 1980	59
Recuadro 27: Documento orientativo sobre la agricultura sostenible en la cuenca hidrográfica del Danubio	62
Recuadro 28: Tratado sobre el Dniéster, 2012	64
Recuadro 29: Acuerdo sobre el Mekong, 1995 y la Comisión del Río Mekong	66
Recuadro 30: Estatuto del Río Uruguay, 1975	66
Recuadro 31: Acuerdo sobre el Buzi, 2019	68
Recuadro 32: Declaración de Política Nacional de Nueva Zelanda para la Gestión del Agua Dulce, 2014	70
Recuadro 33: Acuerdo relativo al intercambio de datos y pronósticos sobre inundaciones en el DICH del Mosa, 2017	73
Recuadro 34: Convenio de Albufeira, 1998	76
Recuadro 35: Tratado sobre el Dniéster, 2012	79
Recuadro 36: Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003	82
Recuadro 37: Investigación Conjunta sobre el Danubio (JDS, en sus siglas en inglés)	85
Recuadro 38: Tratado sobre el Dniéster, 2012	85

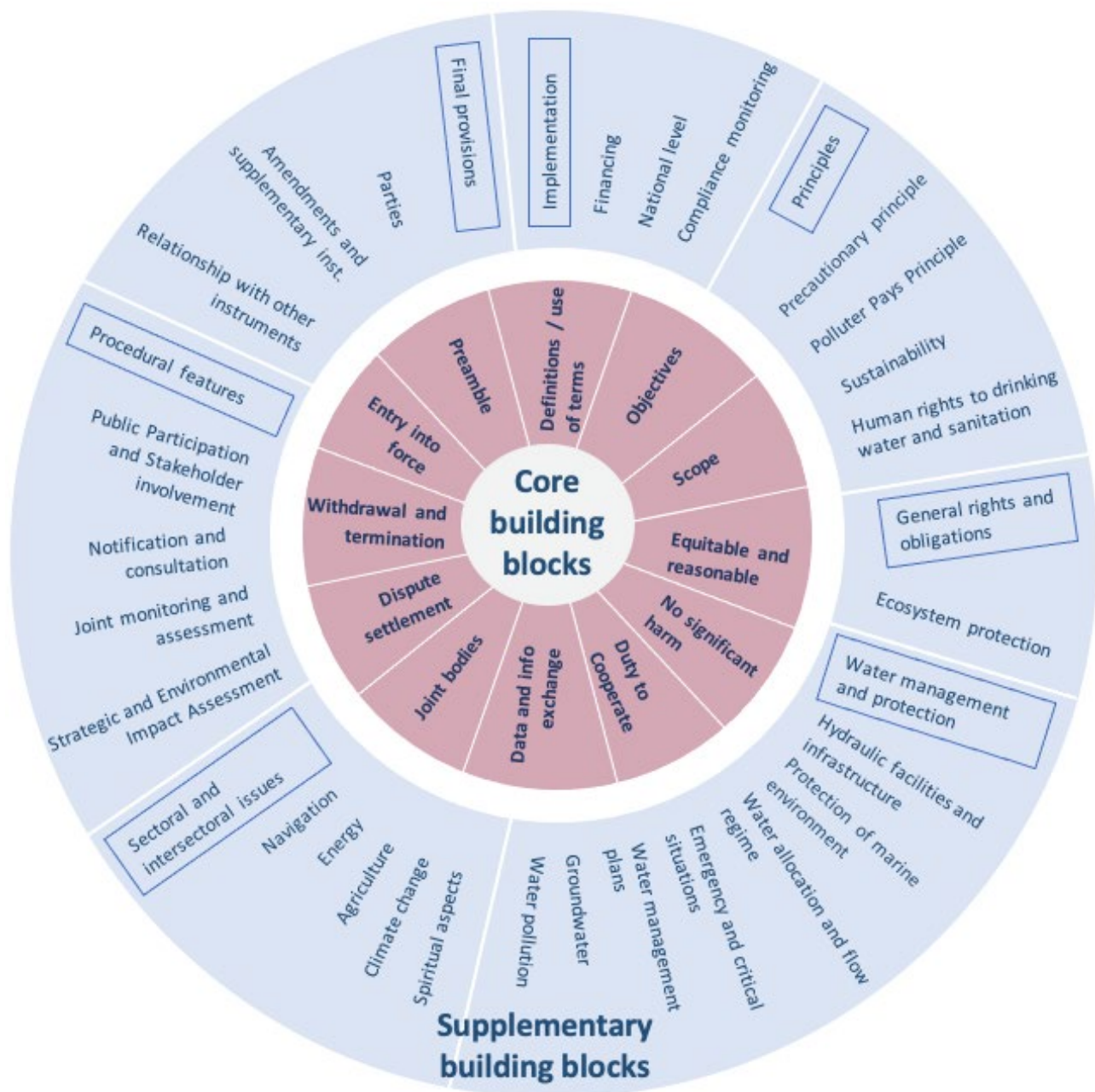
Recuadro 39: Plan Estratégico de la Autoridad de la Cuenca Hidrográfica del Volta para el período 2010-2014	88
Recuadro 40: Gestión de sedimentos en la cuenca hidrográfica del Sava	88
Recuadro 41: Convenio de la Autoridad de la Cuenca del Volta, 2007	91
Recuadro 42: Acuerdo sobre el Zambeze, 2004	94
Recuadro 43: Acuerdo sobre los Grandes Lagos, 2012	95
Recuadro 44: Tratado relativo al Sistema de Ríos del Indo, 1960.....	100
Recuadro 45: Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003.....	103
Recuadro 46: Convenio sobre el Danubio, 1994.....	105
Recuadro 47: Tratado relativo a las Aguas del Indo, 1960	107
Recuadro 48: Tratado relativo al desarrollo integrado del río Mahakali, 1996	110
Recuadro 49: Tratado de la Cuenca del Plata, 1969	111

Guía Práctica - Resumen

La elaboración de arreglos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas es fundamental para garantizar la gestión integrada y sostenible de las aguas transfronterizas, que representan más del 60 por ciento del caudal mundial de agua dulce, y para prevenir conflictos. Por lo tanto, el indicador 6.5.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mide el progreso encaminado a la cooperación en materia de aguas transfronterizas a través de los arreglos operacionales existentes en las cuencas compartidas. La adopción de acuerdos o de otros arreglos es también una de las obligaciones principales del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua). Aunque existen cientos de acuerdos en todo el mundo, el ejercicio de realizar el seguimiento del logro de los ODS ha demostrado que existe la necesidad de aumentar de manera significativa el número de ríos, lagos y acuíferos transfronterizos que son objeto de arreglos operacionales relativos a la cooperación hídrica.

La Guía Práctica busca apoyar a los países en la elaboración de arreglos que sean efectivos, adaptables y sostenibles. Esta no es legalmente vinculante y no pretende ser prescriptiva. El siguiente diagrama proporciona un resumen de cómo los países deben utilizar los elementos básicos de la guía para estructurar un arreglo relativo a la cooperación en materia de aguas transfronterizas. **Los elementos básicos esenciales** son aquellos que forman la estructura básica del arreglo. Estos se encuentran habitualmente en los arreglos relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas. **Los elementos básicos suplementarios** son aquellos que los países pueden considerar a la luz de su contexto particular. Los elementos básicos suplementarios pueden cubrir un área específica, como el de la energía, de la agricultura o de la navegación. Alternativamente, los elementos básicos suplementarios pueden añadir mayor especificidad a los elementos básicos esenciales. Por ejemplo, mientras que la protección de los ecosistemas es un elemento importante de los elementos básicos esenciales relativos a la utilización equitativa y razonable y a no causar un daño sensible, estos elementos básicos más generales pueden complementarse con detalladas disposiciones relativas a la protección de los ecosistemas, como con una disposición relativa a los caudales ecológicos.

Figura 1: Resumen de los elementos básicos que podrían incluirse en un arreglo para la cooperación en materia de aguas transfronterizas



Al elaborar arreglos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas, los Estados podrían evaluar la relevancia de cada uno de los elementos básicos que se resaltan en la Figura 1 al considerar las siguientes preguntas:

Pregunta 1

¿Qué forma podría tomar el arreglo?

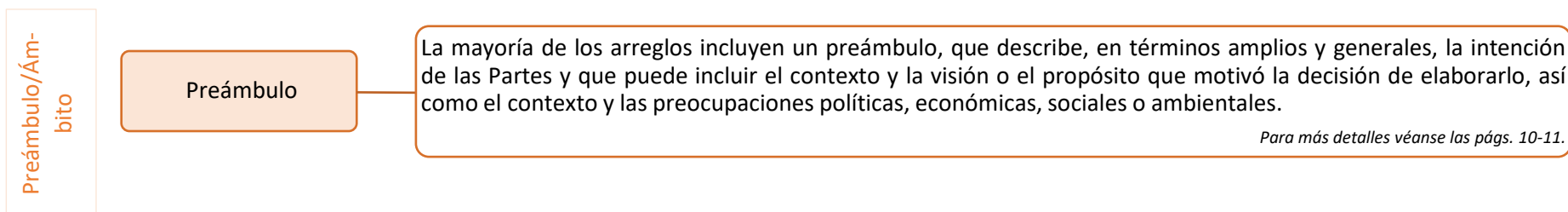
Los Estados pueden elegir entre una variedad de formas diferentes de acuerdos o de otros arreglos. En comparación con un memorando de entendimiento o una declaración conjunta, que pueden requerir solo la firma a nivel ministerial, un convenio o un tratado pueden someterse a una revisión más amplia y a un proceso formal de adopción por parte de cada Parte, es decir, la ratificación. Mientras que un convenio o un tratado ratificados, respaldados con el establecimiento de un órgano conjunto, tienden a ser la forma más común de acuerdo contemporáneo relativo a las aguas transfronterizas, corresponde, en última instancia, a los Estados concernidos acordar qué forma conviene mejor a su contexto histórico, legal y político.

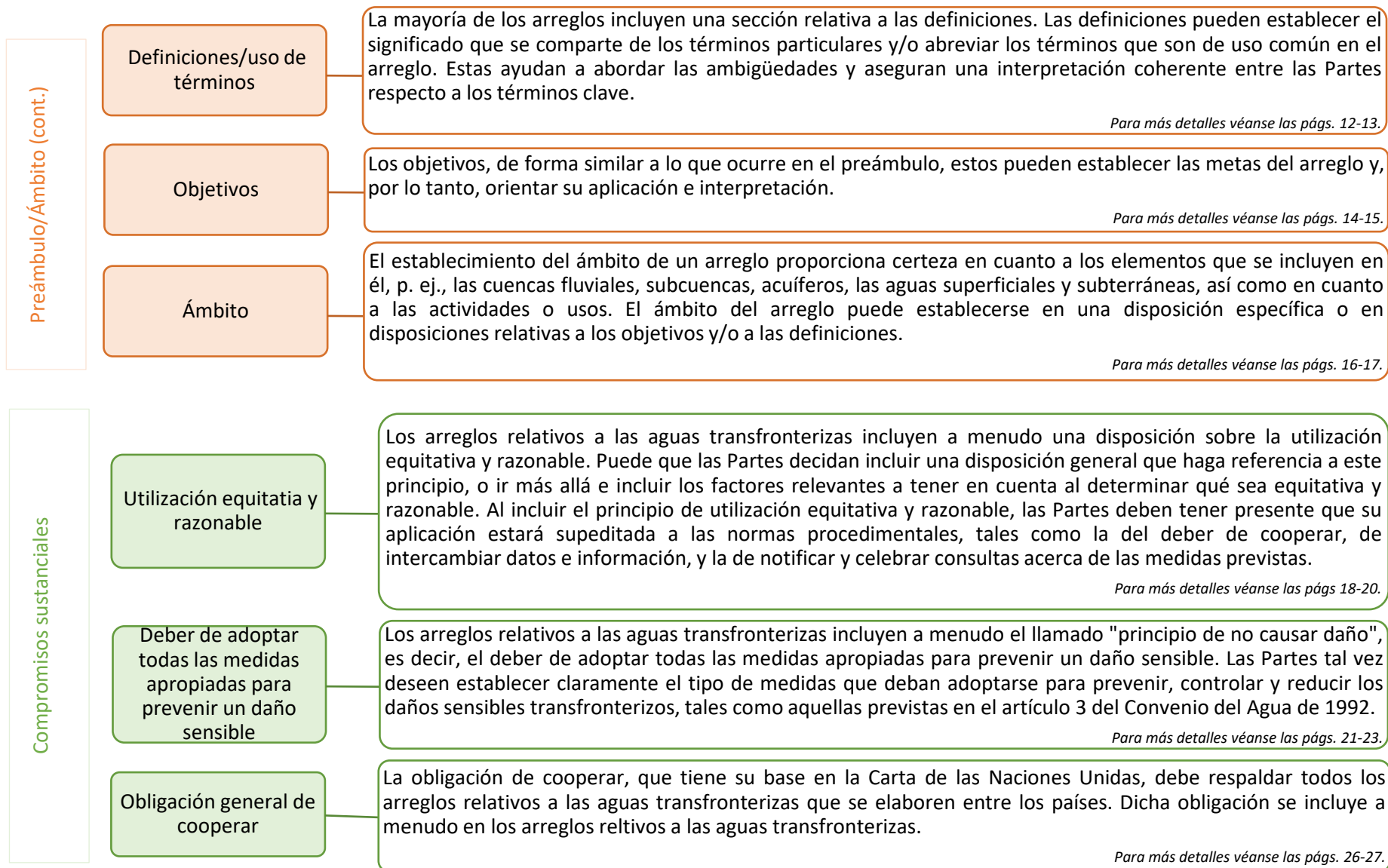
Para más detalles véanse las págs. 8-9.

Pregunta 2

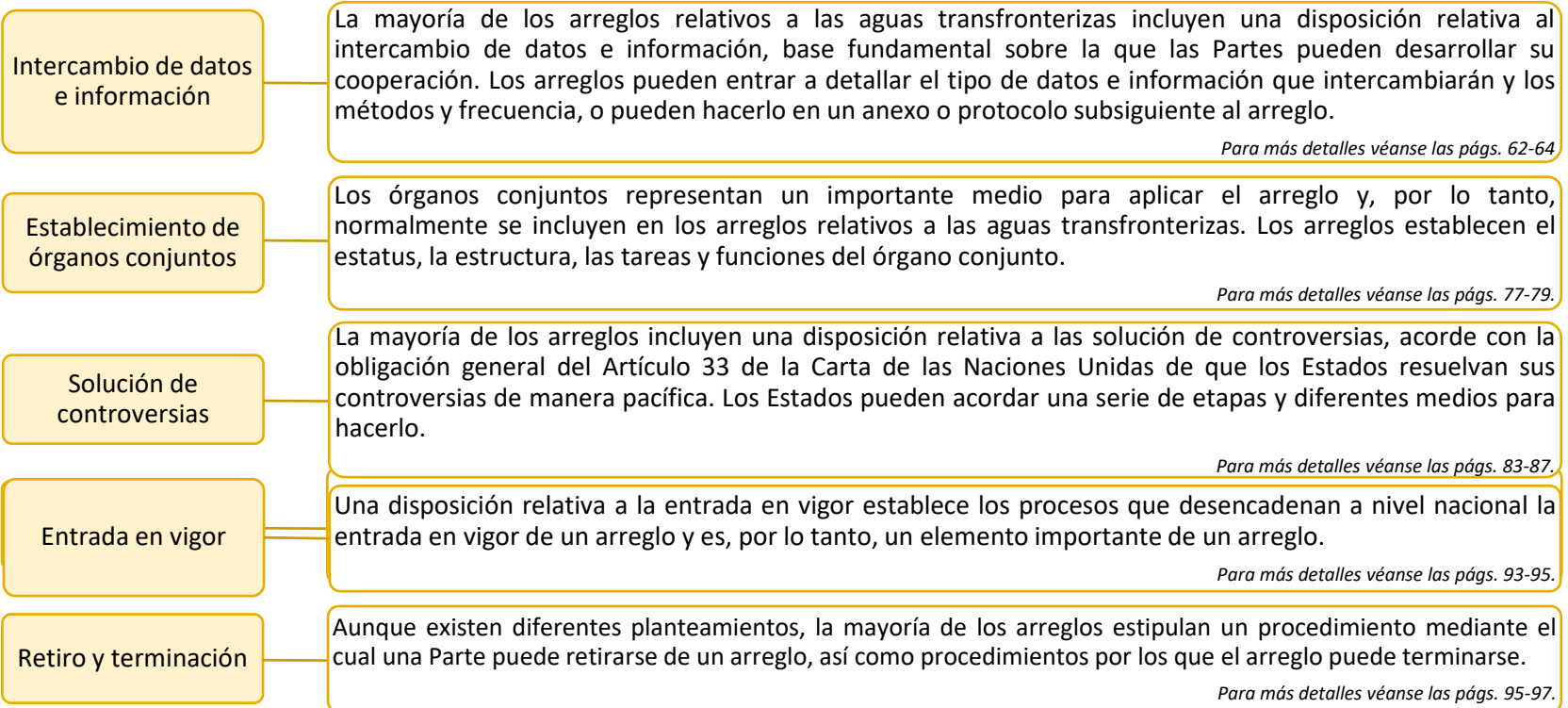
¿Qué elementos básicos deben incluirse en el arreglo?

Los elementos básicos esenciales son aquellos que forman la estructura básica del arreglo (véase la Figura 1).





Procedimientos y aplicación



Pregunta 3

¿Debe el arreglo incluir principios generales y otros conceptos rectores?

La inclusión al comienzo de un arreglo de un conjunto de principios generales informa acerca de cómo deban cumplirse las obligaciones sustantivas y procedimentales más específicas del acuerdo.

Para más detalles véanse las págs. 28-35.

Principio de precaución

La inclusión explícita del principio de precaución en un arreglo relativo a las aguas transfronterizas ayuda a asegurarse de que las obligaciones ambientales contenidas en él sean interpretadas por las Partes dentro del contexto de incertidumbre científica, tal como ocurre con los futuros escenarios relativos a los impactos del cambio climático o a los impactos transfronterizos de los contaminantes.

Para más detalles véanse las págs. 28-29.

Sostenibilidad

La inclusión del concepto de sostenibilidad como principio rector de un arreglo relativo a las aguas transfronterizas permite a los Estados internalizar y abordar a largo plazo los costes sociales, económicos y ambientales que podrían afectar al reparto de costes y beneficios en la actualidad y entre las generaciones.

Para más detalles véanse las págs. 29-31.

Principio de quien contamina/usa paga (PQP)

Si bien el principio de quien contamina paga tiene un enfoque principalmente nacional, su inclusión en un arreglo ayuda a los Estados a armonizar las leyes nacionales pertinentes.

Para más detalles véanse las págs. 30-32.

Derechos humanos al agua potable y al saneamiento

Algunos arreglos aluden a los derechos al agua potable y al saneamiento en reconocimiento a los esfuerzos más amplios de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos para promover a nivel nacional estos derechos.

Para más detalles véanse las págs. 32-35.

Pregunta 4

¿Debe incluir el arreglo disposiciones relativas a los derechos y obligaciones generales sustantivos?

Tal y como se ilustra en la Figura 1, el principio de utilización equitativa y razonable y el deber de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir daños sensibles, son elementos básicos esenciales presentes en la mayoría de los arreglos relativos a las aguas transfronterizas. Muchos arreglos contemporáneos incluyen también disposiciones más detalladas sobre la protección del ecosistema.

Para más detalles véanse las págs. 18-25.

Obligación general de proteger los ecosistemas

Si bien está incluida en los principios de utilización equitativa y razonable y de no causar un daño sensible, la inclusión de una disposición relativa a la protección de los ecosistemas permite a los Estados hacer especial hincapié en la necesidad de proteger los ecosistemas y de establecer medidas más detalladas, tales como las relativas a los caudales ambientales.

Para más detalles véanse las págs. 23-25.

Pregunta 5

¿Debe incluir el arreglo una disposición relativa a la gestión del agua y a las cuestiones relativas a su protección?

Las disposiciones relativas a la gestión y protección del agua cubren una variedad de temas que incluyen la infraestructura, la contaminación, la asignación del agua y los caudales, las situaciones de emergencia o críticas, las aguas subterráneas, la protección marina y los planes de gestión. La inclusión de estas cuestiones en un arreglo complementa las obligaciones sustantivas esenciales.

Para más detalles véanse las págs. 36-52.

Asignación del agua y regulación de caudales

Cuando los Estados hayan elaborado escenarios de asignación del agua y de regulación de caudales, estos pueden incluirse en el arreglo, por ejemplo en un anexo; o el arreglo podría encomendar a los Estados la elaboración de normas relativas a la asignación del agua y a la regulación de caudales.

Para más detalles véanse las págs. 36-38.

Instalaciones e infraestructuras hidráulicas

Los Estados en etapa avanzada de cooperación pueden incluir disposiciones en el arreglo o en sus anexos relativas a la copropiedad y/o a la gestión conjuntas de las instalaciones e infraestructuras hidráulicas. Los Estados también pueden decidir incluir una disposición relativa a la seguridad de las instalaciones e infraestructuras hidráulicas.

Para más detalles véanse las págs. 38-40.

Prevención, reducción y control de la contaminación

De forma consistente con los dos convenios mundiales sobre el agua, los Estados adoptan a menudo, con vistas a asegurar una acción coordinada o conjunta, disposiciones relativas a la prevención, reducción y control de la contaminación.

Para más detalles véanse las págs. 40-42.

Situaciones de emergencia o críticas

La inclusión de disposiciones relativas a situaciones críticas o de emergencia reduce los riesgos relacionados con los desastres al comprometer a los Estados a elaborar planes de contingencia, a establecer sistemas de alerta temprana y procedimientos de asistencia mutua, tanto en caso de desastres naturales como de emergencias causadas por la conducta humana.

Para más detalles véanse las págs. 42-45.

Planes de gestión del agua/de la cuenca/del acuífero

Los planes son un medio importante para reevaluar el estado actual y previsto de la cuenca, ello junto con responder a la necesidad de los países de informar acerca del establecimiento de prioridades para la cuenca o el acuífero y de asegurarse de que las prioridades nacionales se coordinen a nivel transfronterizo. El compromiso de elaboración de un plan transfronterizo conjunto, o de planes nacionales coordinados y de la revisión periódica de dichos planes, fortalecerá la aplicación del arreglo.

Para más detalles véanse las págs. 45-47.

Aguas subterráneas

Mientras que los arreglos específicos relativos a las aguas subterráneas siguen siendo pocos, la mayoría de los arreglos contemporáneos relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas reconocen la interacción entre las aguas superficiales y subterráneas. Los Estados pueden también desear incluir disposiciones más específicas sobre las aguas subterráneas que reconozcan sus características distintivas, como en aquellos casos en que estas no sean renovables o sean más sensibles a la contaminación que las aguas superficiales.

Para más detalles véanse las págs. 48-50.

Protección del medio ambiente marino

La inclusión de una disposición relativa a la protección del medio marino reconoce las interacciones entre el sistema de la fuente al mar y el impacto de las actividades terrestres en el medio ambiente marino.

Para más detalles véanse las págs. 50-52.

Pregunta 6

¿Debe el arreglo incluir disposiciones relativas a las cuestiones sectoriales e intersectoriales?

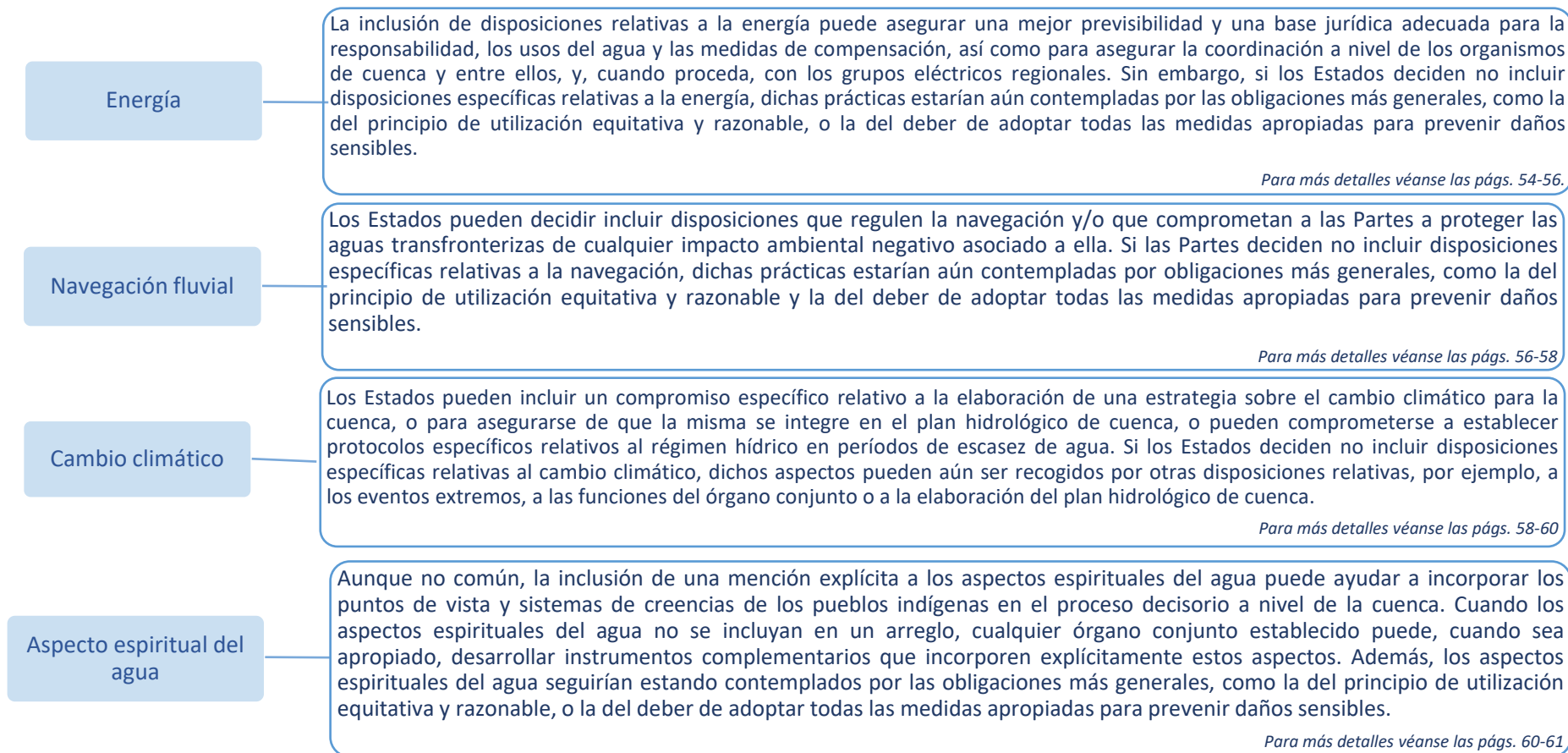
Las disposiciones relativas a cuestiones sectoriales e intersectoriales cubren una variedad de temas que incluyen la agricultura, la energía, la navegación, el cambio climático y los aspectos espirituales del agua. Incluir estas cuestiones en un arreglo complementa las obligaciones sustantivas esenciales.

Para más detalles véanse las págs. 53-61

Agricultura

Cuando la agricultura sea la causa de cualquier impacto transfronterizo existente o potencial, los Estados pueden decidir incluir una disposición específica relacionada con el desarrollo agrícola. Sin embargo, es más probable que el impacto de las prácticas agrícolas se tenga en cuenta en una serie de disposiciones, entre las que se incluyen aquellas relativas a las funciones del órgano conjunto o a los compromisos establecidos para prevenir, controlar y reducir la contaminación.

Para más detalles véanse las págs. 53-54



Pregunta 7

¿Debe el arreglo incluir disposiciones relativas a las normas procedimentales?

Tal y como se ilustra en la Figura 1, el deber de intercambiar datos e información es un elemento básico esencial que se encuentra en la mayoría de los arreglos relativos a las aguas transfronterizas. Los Estados pueden considerar la posibilidad de incluir normas procedimentales adicionales para respaldar el cumplimiento de los compromisos sustantivos del arreglo.

Para más detalles véanse las págs. 62-74

Notificación y consultas

Es común que los arreglos relativos a las aguas transfronterizas incluyan una disposición acerca de la notificación y las consultas, base fundamental a partir de la que las Partes pueden llevar a cabo su cooperación. Algunos arreglos establecen una disposición general relativa a la notificación y a las consultas, mientras que otros detallan los pasos específicos a seguir en el caso de que existan medidas previstas.

Para más detalles véanse las págs. 64-66

Participación del público y de las partes interesadas

La mayoría de los arreglos contemporáneos reconocen la importancia de involucrar a las partes interesadas y al público en las cuestiones relativas a la gestión del agua y, por lo tanto, incluyen una disposición relativa al acceso a la información, a la participación en la toma de decisiones y al acceso a la justicia.

Para más detalle véanse las págs. 66-68

Evaluación ambiental estratégica y de impacto ambiental

La mayoría de los arreglos contemporáneos incluyen una disposición relativa a la evaluación del impacto ambiental y, en algunos casos, también a la evaluación del impacto ambiental estratégico. Estas disposiciones aclaran las obligaciones tanto en términos del contenido como del proceso mediante el cual las evaluaciones de impacto ambiental se elaboran y realizan de manera consistente a través de todas las jurisdicciones del Estado.

Para más detalle véanse las págs. 68-72

Seguimiento y evaluación conjuntos

Los requisitos básicos para realizar el seguimiento y evaluación conjuntos puede que se establezcan en una disposición del arreglo, en un anexo o en un protocolo posterior que trate, por ejemplo, de la armonización de la recopilación y procesamiento de datos.

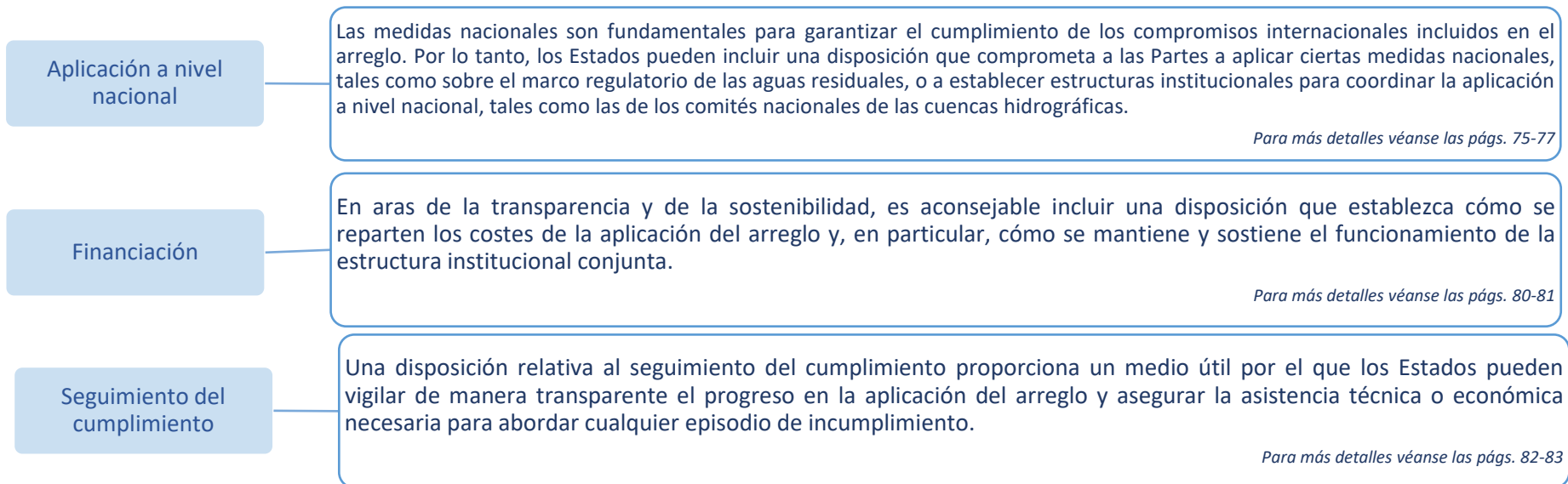
Para más detalles véanse las págs. 72-74

Pregunta 8

¿Debe el arreglo incluir disposiciones relativas a su aplicación?

Tal y como se ilustra en la Figura 1, el establecimiento de órganos conjuntos y la solución de controversias son elementos básicos esenciales que aparecen en la mayoría de los arreglos relativos a las aguas transfronterizas. Los Estados pueden considerar la inclusión de disposiciones adicionales acerca de la aplicación, incluso de la aplicación nacional, la financiación y la vigilancia del cumplimiento.

Para más detalles véanse las págs. 75-83

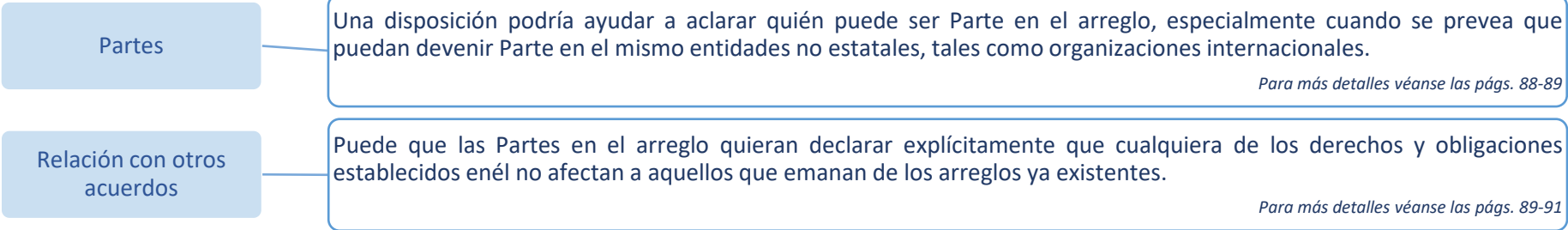


Pregunta 9

¿Debe el arreglo incluir una disposición final?

Como se ilustra en la Figura 1, la entrada en vigor, la retirada y la terminación son elementos básicos esenciales que se encuentran en la mayoría de los arreglos relativos a las aguas transfronterizas. Los Estados pueden considerar la inclusión de disposiciones finales adicionales, incluido sobre la Partes, sobre la relación con otros acuerdos, y sobre enmiendas e instrumentos suplementarios.

Para más detalles véanse las págs. 88-97



Enmiendas e
instrumentos
suplementarios

Algunos arreglos establecen un órgano conjunto con la función de elaborar instrumentos suplementarios, tales como protocolos al arreglo, que pueden ser una forma útil de dotar de adaptabilidad al arreglo.

Para más detalles véanse las págs. 91-93

Parte I.

Introducción: Acerca de la Guía Práctica

A. Antecedentes

El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales ("Convenio del Agua de 1992") destaca que, a fin de asegurar su sostenibilidad y predictibilidad, la cooperación en cuanto a la protección y el uso de las aguas transfronterizas se llevará a cabo principalmente mediante la concertación de acuerdos entre los países ribereños. El Convenio ha impulsado la elaboración de dichos acuerdos por sus Partes y también por los países que no lo han ratificado.

Sin embargo, la presentación de informes sobre el Convenio del Agua de 1992 y sobre el indicador 6.5.2 de los ODS, que mide la existencia de acuerdos operacionales en las cuencas hidrográficas compartidas, muestra que la elaboración de acuerdos relativos a las aguas transfronterizas continúa siendo un desafío.

Por tanto, en su octava sesión, celebrada en octubre de 2018, la Reunión de las Partes en el Convenio del Agua de 1992 decidió emprender actividades en respaldo a la elaboración de acuerdos y al establecimiento de órganos conjuntos, lo que incluye la preparación de una guía práctica acerca de la elaboración de acuerdos y de las buenas prácticas.

La preparación de la Guía práctica sobre la elaboración de acuerdos u otros arreglos relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas ("Guía Práctica") comenzó en 2020, con un estudio preliminar que sirvió de base para la elaboración conceptual de la Guía. Posteriormente, en cooperación con varias instituciones asociadas, se elaboró un borrador anotado de esbozo que se presentó en el Taller Virtual sobre el Diseño de Marcos Jurídicos relativos a la Cooperación en materia de Aguas Transfronterizas (Ginebra, 28 y 29 de julio de 2020). Se invitó a las y los participantes a presentar sus comentarios y observaciones sobre el borrador.

La Secretaría del Convenio del Agua de 1992 revisó el esbozo a partir de las aportaciones recibidas en el Taller Virtual y presentó un borrador en la decimoquinta reunión del Grupo de Trabajo sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (Ginebra, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020). El Grupo de Trabajo exhortó a los Estados y a otras instituciones asociadas al Convenio a contribuir activamente a la elaboración de la Guía Práctica y encomendó a la Secretaría del Convenio del Agua de 1992 a que, en cooperación con la Parte lideresa y con el grupo redactor, elaborase el texto de la Guía Práctica, a fin de someterlo a la consideración del Grupo de Trabajo en su siguiente reunión. Después, en marzo de 2021, el grupo redactor elaboró el texto de la Guía Práctica. El grupo redactor se compuso de personas expertas procedentes de gobiernos, del mundo académico y de organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

El borrador de la Guía Práctica se presentó a la tercera reunión conjunta del Grupo de Trabajo sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y del Grupo de Trabajo sobre Seguimiento y Evaluación, celebrada del 26 al 28 de abril de 2021. Los comentarios recibidos después de la reunión por los Estados y otras instituciones asociadas al Convenio se abordaron en la versión

finalizada de la Guía Práctica que se adoptará durante la novena sesión de la Reunión de las Partes en el Convenio del Agua de 1992 (del 29 de septiembre al 1 de octubre de 2021).

B. Objetivo y ámbito de la Guía Práctica

El propósito de la Guía Práctica es apoyar a los Estados en el diseño y redacción de acuerdos o de otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas,¹ que incluyen tanto las aguas superficiales como las subterráneas. Cuando resulte necesario y apropiado, y cuando así lo acuerden las Partes, la Guía Práctica podrá apoyar la revisión y actualización de los arreglos ya existentes.

Básicamente la Guía Práctica pretende apoyar la aplicación del Convenio del Agua y acelerar el progreso en la consecución del ODS 6 y de su meta 6.5.

La Guía Práctica proporciona elementos que los Estados podrían tener en consideración para incluirlos en los arreglos relativos a las aguas transfronterizas, junto con explicaciones y ejemplos que ayudan a determinar cuándo estos elementos son los apropiados. Además, la Guía Práctica aporta orientación acerca de los elementos que con el tiempo fortalecerían la resiliencia y la adaptabilidad de los arreglos para satisfacer el cambio de las necesidades y condiciones, lo que incluye los procedimientos para su reforma, la posible elaboración de protocolos y anexos y de procedimientos jurídicos y técnicos conexos. Mientras que en su parte introductoria la Guía Práctica incluye breves comentarios acerca del proceso que tiene lugar detrás de la elaboración y revisión de los arreglos,² este aspecto no se incluye en sí mismo dentro de la Guía Práctica. Por lo tanto, la Guía Práctica no pretende ofrecer orientación acerca de lo que hace que un proceso de negociación sea efectivo. Sin embargo, puede respaldar dichos procesos de negociación al ofrecer a los Estados orientación sobre qué cuestiones deben debatirse y podrían incluirse en sus arreglos, así como sobre las implicaciones que conlleva la elección de los diferentes planteamientos.

C. Público objetivo

El público objetivo de la Guía Práctica son las personas representantes de los Estados, las expertas legales y técnicas, las responsables de la toma de decisiones implicadas en la negociación de los acuerdos o de los otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas, el personal de los organismos de las cuencas hidrográficas, las organizaciones regionales y las otras partes interesadas que trabajan en la cooperación transfronteriza y en la diplomacia hídrica.

D. Justificación del diseño de la Guía Práctica

La Guía Práctica se ha estructurado de manera que capta una amplia diversidad de prácticas relativas al diseño y aplicación de los acuerdos y otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas y que reconoce que no existe un único planteamiento. Por lo tanto, la Guía Práctica no pretende ser prescriptiva. Sino que más bien apoya a los Estados que comparten aguas transfronterizas en su elección de entre una amplia gama de disposiciones,

¹ Para la definición de “acuerdo u otro arreglo relativo a las aguas transfronterizas”, véase UNECE (CEPE), *Guide to reporting under the Water Convention and as a contribution to SDG indicator 6.5.2 (Guía para la presentación de informes sobre el Convenio del Agua y como contribución a los informes sobre el indicador 6.5.2)*, https://unece.org/sites/default/files/2021-02/ece_mp.wat_60_eng_web.pdf, págs. 13-15.

² Véase la Parte II: Definición del contexto, págs. 5-10.

permitiéndoles adaptar el arreglo a sus circunstancias específicas. Además, la Guía apoya a los Estados en la elaboración de arreglos que sean efectivos, adaptables y sostenibles.

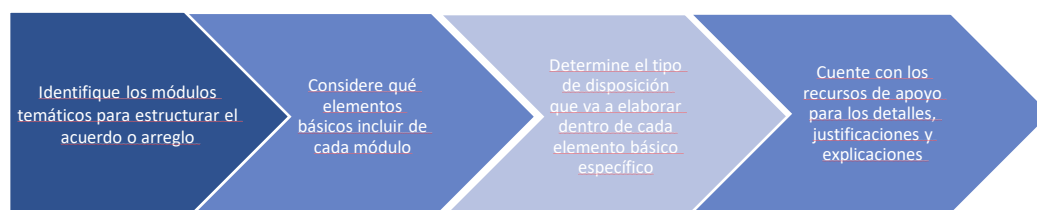
E. Estatus de la Guía Práctica

Un grupo redactor de personas expertas ha elaborado la Guía Práctica dentro del marco del Convenio del Agua de 1992. Esta no es jurídicamente vinculante y no reemplaza ninguna de las disposiciones del Convenio.

F. Estructura y cómo utilizar la Guía Práctica

La Guía Práctica se compone de:

- seis **módulos temáticos** principales, que ayudan a estructurar un acuerdo u otro arreglo relativo a las aguas transfronterizas;
- **elementos básicos** que corresponden a las posibles disposiciones o cuestiones que se contienen en un arreglo;
- **aspectos clave** de cada elemento básico, que sugieren su contenido principal;
- un **texto introductorio** para cada elemento básico que establece su contexto y razón de ser;
- **consideraciones clave**, que explican los diferentes planteamientos que podrían adoptarse en los arreglos y las implicaciones de estos;
- **ejemplos procedentes de la práctica de los tratados** que ilustran cómo enmarcar una disposición en particular; y
- **recursos de apoyo** para ayudar a los Estados a elaborar el contenido de una disposición en particular, p. ej., documentos de orientación específicos preparados dentro del Convenio del Agua de 1992.³



La Guía Práctica no consiste en un conjunto de obligaciones, sino en un menú de opciones a tener en cuenta al debatir o elaborar acuerdos u otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas. Las personas representantes de los Estados u otras partes interesadas que utilicen esta herramienta deben evaluar y acordar qué partes de la guía son relevantes para su contexto. Dicho esto, cada uno de estos elementos básicos representa una cuestión importante a considerar en la elaboración de un acuerdo o de otro arreglo, ya que ayudan a asegurar su coherencia y aplicación efectiva. Por ejemplo, muchas de las características procedimentales que se contienen en el módulo cuatro son fundamentales para apoyar la aplicación efectiva de las normas sustantivas expuestas en el módulo tres.

Las cuestiones o disposiciones propuestas en los elementos básicos de la Guía Práctica reflejan la práctica internacional. Se extraen de las disposiciones que se encuentran habitualmente en

³ Véase por ejemplo, CEPE, *Guía para la implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, https://unece.org/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_MP.WAT_39_Guide_to_implementing_water_convention_small_size_ENG.pdf.

los acuerdos u otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas, así como en las disposiciones del Convenio del Agua de 1992 y en la Convención de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación ("Convención de 1997 sobre Cursos de Agua"). Ciertas partes de la Guía Práctica apoyan también los esfuerzos de los Estados para lograr el elemento transfronterizo de la meta 6.5 de los ODS al garantizar que los arreglos sean consistentes con los criterios "operacionales" establecidos en el indicador 6.5.2 de los ODS.⁴

La elección final de los elementos básicos dependerá de las necesidades específicas del Estado, de su hidrología y de las condiciones de la cuenca/acuífero. En este sentido, para alcanzar decisiones informadas, es útil que los Estados que debaten acerca de los arreglos cuenten con un entendimiento común sobre las condiciones, desafíos, oportunidades y beneficios actuales de la gestión cooperativa de la cuenca o acuífero.⁵

⁴ Para que un arreglo sea "operacional", de acuerdo con el indicador 6.5.2 de los ODS, debe haberse establecido un órgano conjunto o mecanismo, o deben celebrarse al menos reuniones anuales, deben existir intercambios de datos e información entre los Estados y debe haber uno o varios planes hidrológicos conjuntos o coordinados, o instrumentos similares. Véase la *metodología de monitoreo paso a paso para el indicador 6.5.2 de los ODS* de la CEPE y la UNESCO (*versión revisada de "2020"*), <https://www.unwater.org/publications/step-step-methodology-monitoring-transboundary-cooperation-6-5-2>.

⁵ Véase la Parte II B). Mensaje Clave 1: El proceso de elaborar un acuerdo u otro arreglo es en sí mismo un importante resultado, pág. 7.

Parte II. Definición del contexto

A. Beneficios de la elaboración de acuerdos o arreglos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas

La obligación de concertar acuerdos y establecer órganos conjuntos es una obligación clave para las Partes ribereñas en el Convenio del Agua de 1992. De hecho, a lo largo de los años se ha reconocido la importancia de los acuerdos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Por ejemplo, en 2016, el Panel de Alto Nivel sobre el Agua, convocado por las Naciones Unidas y el Grupo Banco Mundial, señaló que, “los acuerdos y arreglos institucionales, tales como los organismos de cuencas hidrográficas, pueden ofrecer un medio importante para gestionar las aguas transfronterizas de una manera equitativa y sostenible, y a su vez, apoyar la prosperidad y mantener la paz y la seguridad”.⁶ Cuando se han negociado y aplicado de una manera equitativa y legítima,⁷ estos arreglos tienen el potencial de ayudar a mejorar la gestión del agua y la cooperación a lo largo de toda la cuenca, lo que puede producir una gran cantidad de beneficios económicos, sociales y ambientales directos para todas las partes interesadas.

Los acuerdos u otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas son también un fuerte indicador de la voluntad del Estado de trabajar de manera cooperativa para abordar, de conformidad con las normas y estándares internacionales, los desafíos compartidos. La adopción de arreglos puede aumentar el acceso al apoyo financiero y técnico de los donantes internacionales para los proyectos de desarrollo nacionales y regionales, tales como las inversiones conjuntas para mejorar la producción energética y agrícola, el desarrollo del transporte fluvial, el comercio regional, la expansión del sector turístico, la conservación regional y la protección de los ecosistemas.

Un extenso estudio realizado por la Universidad Estatal de Oregón sobre los arreglos relativos a las aguas transfronterizas concluyó que los Estados que trabajan de manera cooperativa sobre las aguas transfronterizas a través de arreglos tienen generalmente la posibilidad de reducir las tensiones políticas y que el “establecimiento de la capacidad institucional mediante acuerdos, tratados o relaciones informales de trabajo, puede ayudar a reducir la probabilidad de

⁶ High Level Panel on Water (Panel de Alto Nivel sobre el Agua), *Making every drop count: An agenda for water cooperation (Hacer que cada gota cuente: una agenda para la cooperación hídrica)*, 2018, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW_Outcome.pdf; véase también Global High-Level Panel on Water and Peace (Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz), *A matter of survival (Una cuestión de supervivencia)*, 2017, https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/a_matter_of_survival_www.pdf.

⁷ Véase Zeitoun, M., y Warner, J., “Hydro-hegemony: a framework for analysis of trans-boundary water conflicts” (“Hidrohegemonía: un marco para el análisis de los conflictos hídricos transfronterizos”), *Water Policy (Política del Agua)*, vol. 8.5, 2006.

conflictos”.⁸ Además, “estas capacidades institucionales han demostrado ser en su mayoría resilientes a lo largo del tiempo, incluso cuando se libraba un conflicto por otros temas”.⁹

Como se indica a continuación en el Mensaje Clave 1, las negociaciones, las medidas encaminadas a generar confianza, el intercambio de información y las actividades conjuntas que conducen a la conclusión de un arreglo pueden también crear capacidades, aumentar la confianza y fomentar el entendimiento común entre los Estados. Sin embargo, los arreglos también deben surgir de un proceso legítimo en el que se tengan en cuenta y se equilibren de manera efectiva todas las necesidades e intereses de los Estados concernidos. De lo contrario, es posible que los costes y beneficios resultantes de la gestión de las aguas transfronterizas no se optimicen o distribuyan de forma equitativa y razonable entre todas las partes interesadas.¹⁰

De manera más general, los arreglos proporcionan la plataforma sobre la que pueden producirse y perdurar los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. De acuerdo con la Nota de Orientación sobre Políticas dedicada al tema, elaborada en el Convenio del Agua de 1992,¹¹ tales beneficios podrían incluir:

- **beneficios económicos** – mediante el establecimiento para las actividades económicas (agricultura, industria, energía, turismo basado en la naturaleza, transporte fluvial) de exigencias específicas relativas a la calidad, cantidad y oportunidad del uso de los recursos hídricos y a la reducción del impacto de los peligros relacionados con el agua
- **beneficios económicos y sociales** – mediante la mejora de la salud de los ecosistemas y la generación de beneficios ecológicos, así como de beneficios sociales (impactos sobre la salud derivados de la mejora de la calidad del agua, sobre el empleo y sobre la reducción de la pobreza derivados de los beneficios económicos, y beneficios culturales y recreativos)
- **beneficios de la cooperación económica regional** – mediante la creación de un entorno propicio para que se produzca una cooperación más amplia y con más inversiones que vayan más allá del río
- **beneficios para la paz y la seguridad** - que incluyen el fortalecimiento de la integración regional y de las dependencias mutuas, la reducción de las tensiones políticas y el desarrollo de herramientas y estrategias de solución de controversias; y,
- **beneficios para la gobernanza** – que incluyen el establecimiento de reglas y procedimientos claros para la gestión conjunta, la protección de las partes interesadas marginadas y del medio ambiente, y para la mejora de la toma de decisiones basada en la ciencia y cooperativa.

⁸ Wolf, A. T., Stahl, K., y Macomber, M. F., *Conflict and cooperation within international river basins: The importance of institutional capacity (Conflicto y cooperación dentro de las cuencas hidrográficas internacionales: la importancia de la capacidad institucional)*, 2003; Yoffe S., et al, “Geography of international water conflict and cooperation: Data sets and applications” (Geografía del conflicto y de la cooperación internacionales sobre el agua: Conjuntos de datos y aplicaciones), *Water Resources Research (Investigación en Recursos Hídricos)*, vol. 40, 2004.

⁹ Wolf, A. T., “The Transboundary Freshwater Dispute Database Project” (Proyecto de Base de Datos de Conflictos Transfronterizos relativos al Agua Dulce), *Water International (Agua Internacional)*, vol. 24.2, 1999.

¹⁰ Véase Zeitoun y Warner, núm. 7.

¹¹ UNECE (CEPE), *Policy Guidance Note on the Benefits of Transboundary Water Cooperation: Identification, Assessment and Communication (Nota de Orientación sobre Políticas: Los Beneficios de la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas: Identificación, Evaluación y Comunicación)*, 2015, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_47_Benefits/ECE_MP.WAT_47_PolicyGuidanceNote_BenefitsCooperation_1522750_E_pdf_web.pdf.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *Nota de Orientación sobre Políticas: Los Beneficios de la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas*, 2015, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_47_Benefits/ECE_M.P.WAT_47_PolicyGuidanceNote_BenefitsCooperation_1522750_E_pdf_web.pdf.
- Global High-Level Panel on Water and Peace (Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz), *A Matter of Survival (Una Cuestión de Supervivencia)*, 2017, <https://www.genevawaterhub.org/resource/matter-survival>.
- “Transboundary Water Governance” (“Gobernanza de las Aguas Transfronterizas”), en High-level Panel on Water (Panel de Alto Nivel sobre el Agua), *Making every drop count: An agenda for water cooperation (Hacer que cada gota cuente: una agenda para la cooperación hídrica)*, 2018, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/hlpwater/04-TransbounWaterGovernance.pdf>.
- UNECE (CEPE), *Frequently Asked Questions on the 1992 Water Convention (Preguntas Frecuentes sobre el Convenio del Agua de 1992)*, 2020, <https://unece.org/environment-policy/publications/frequently-asked-questions-1992-water-convention>.

B. Mensajes Clave

Mensaje Clave 1: El proceso de elaborar un acuerdo u otro arreglo es en sí mismo un importante resultado

Uno de los mayores beneficios de la elaboración de cualquier acuerdo relativo a las aguas transfronterizas es el proceso en sí mismo.

Un proceso legítimo conducente a la adopción de un arreglo puede desempeñar un papel fundamental en el establecimiento de los cimientos encaminados a su aplicación. Los beneficios del proceso pueden incluir:

- el desarrollo de un conjunto común de habilidades técnicas, jurídicas y de gestión de los procesos, p. ej., la celebración de reuniones productivas, la generación de consenso, la negociación, y la solución exitosa de controversias
- la identificación de las desigualdades e inequidades y la generación de respeto y aprecio por los diferentes puntos de vista y preocupaciones, lo que incluye proveer del tiempo y del espacio para la reconciliación de los agravios pasados y dar la voz a quienes no están previa o directamente representados y representados
- la generación de confianza y de una relación entre las Partes, de formas de trabajar juntos y de un entendimiento común de los modos de comunicación que reflejen las diferencias sociales y culturales
- la generación de éxitos (por ejemplo mediante proyectos conjuntos, programas y arreglos) que desarrollen capacidades compartidas e iguales, empoderen a las Partes y a las partes interesadas, permitan la apropiación, fortalezcan la voluntad política y demuestren concretamente los beneficios de la cooperación; y,
- la valoración de si puede ser necesario o útil el apoyo de terceras partes, y de cuándo, cómo y qué tipo de apoyo, p. ej., de capacitación, técnico, diplomático o de asistencia jurídica.

Dependiendo de la relación existente entre las Partes, este proceso puede llevar años o incluso décadas. En algunos casos, la elaboración de un arreglo puede ser uno de los primeros esfuerzos de cooperación de las Partes. En todos los casos, apresurarse o ignorar los resultados del proceso resaltados anteriormente conlleva el riesgo de acarrear los conflictos existentes y de socavar la futura efectividad del arreglo. Cuando se lleva a cabo adecuadamente, este proceso puede sentar las bases de un éxito sostenible a largo plazo que beneficie a todas las Partes concernidas.

A menudo, las etapas necesarias para elaborar un arreglo - investigación, elaboración y análisis del escenario, discusiones, negociaciones – ofrecen oportunidades para avanzar en estos resultados. La recopilación, modelado y análisis de los datos de manera conjunta suponen una oportunidad para compartir las diferentes perspectivas, abordar las lagunas de conocimiento y para generar un entendimiento común de las condiciones existentes y futuras. Los ejercicios de visión ofrecen una oportunidad para apreciar las perspectivas de las partes interesadas, identificar los intereses compartidos y establecer un lenguaje común para describir las metas y objetivos generales. Los viajes de estudio, las formaciones conjuntas y las actividades sociales crean compenetración y son oportunidades para resaltar las preocupaciones que son exclusivas de entornos sociales y culturales específicos; pueden humanizar a las Partes durante lo que podría ser un proceso altamente antagónico y crear el espacio para promover la generación de confianza y de entendimiento común. El proceso de negociación en sí mismo puede crear habilidades de escucha y comunicación, promover el respeto y crear oportunidades para la creación de equipos.

La incorporación de estos elementos al proceso de elaboración de cualquier arreglo relativo a las aguas transfronterizas es fundamental para garantizar su éxito a largo plazo. Estar de acuerdo en trabajar juntos es una cosa; trabajar juntos, en realidad, es otra. Pero este es el desafío de gestionar las aguas compartidas. Usar el proceso de elaborar un arreglo para abordar las preocupaciones, generar la apropiación y desarrollar las habilidades básicas necesarias para trabajar juntos creará unos cimientos sólidos para la puesta en marcha del arreglo.

Mensaje Clave 2: Los arreglos pueden adoptar muchas modalidades y formas

Los Estados son libres de acordar la forma del acuerdo u otro arreglo que consideren más apropiada para gobernar sus aguas transfronterizas. Las opciones incluyen un convenio marco, un tratado bilateral o multilateral, un protocolo, una declaración conjunta, un memorando de entendimiento, un canje de notas, o actas acordadas en una reunión intergubernamental.¹² Un convenio o un tratado puede ser objeto de un examen y de un proceso de adopción más exhaustivo por parte de cada Parte, es decir, la ratificación. En comparación, un memorando de entendimiento o una declaración conjunta puede requerir simplemente la firma a nivel ministerial. Aunque un convenio o tratado ratificados, respaldado con el establecimiento de un órgano conjunto, tiende a ser la forma más común de un acuerdo contemporáneo sobre aguas transfronterizas, finalmente, corresponde a los Estados concernidos acordar cual sea la forma que mejor se adaptaría a su situación histórica particular, a su contexto legal y político. Los arreglos pueden también evolucionar con el tiempo.

¹² Para ejemplos de diferentes tipos de arreglos véase UNECE (CEPE) y UNESCO, *Avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas: Valores de referencia mundiales para el indicador 6.5.2 de los ODS*, 2018, <https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652>, pág. 44.

Un planteamiento común ha sido que los Estados concierten tratados bilaterales amplios que incluyan todas las aguas que comparten entre ellos.¹³ Otro planteamiento común es adoptar un arreglo que tenga por objeto un río, un lago o un sistema acuífero específicos.¹⁴ Cuando exista un arreglo amplio para toda la cuenca, se podrían adoptar arreglos posteriores tanto a nivel bilateral como de subcuenca.

En muchos casos, dado el cambio de circunstancias, los arreglos relativos a las aguas transfronterizas se mantienen expresamente amplios para dar a las Partes la flexibilidad necesaria para interpretarlos y aplicarlos de forma óptima. Esto permite que la aplicación del arreglo evolucione y se adapte al cambio de las necesidades y capacidades de las Partes, al de las condiciones hidrológicas y al del valor del agua según sus múltiples usos en momentos diferentes. Esta misma flexibilidad o falta de especificidad, sin embargo, puede dar lugar a diferencias entre las Partes acerca de cómo aplicar el arreglo, en particular, en los casos en que se producen entre las Partes concernidas cambios importantes en cuanto al personal o cambios políticos. Pueden dificultar la toma conjunta de decisiones las querellas no resueltas, la falta general de confianza, las Partes que no están representadas, o la falta de medios para vigilar el cumplimiento, así como las barreras sociales, culturales y del idioma, que pueden afectar a las comunicaciones o a los procedimientos institucionales. En algunos casos, estas dificultades podrían impedir que las Partes adoptasen planteamientos nuevos o innovadores, que podrían hacer avanzar la aplicación del arreglo, o exacerbar las tensiones, lo que potencialmente convertiría el arreglo en obsoleto. Por último, la puesta en marcha de los arreglos es un proceso vivo que debe ser nutrido para que crezca, se fortalezca y se adapte a las circunstancias específicas que aborda.

Mensaje Clave 3: Consideración del derecho nacional e internacional y prácticas existentes

Antes de la negociación y redacción de un arreglo relativo a las aguas transfronterizas es necesario evaluar qué obligaciones podría ya haber contraído un Estado. Los Estados acuden también a la práctica internacional a fin de orientarse en la elaboración de sus arreglos específicos sobre aguas transfronterizas. Por ejemplo, independientemente de si los Estados en cuestión son o no Partes en el Convenio del Agua de 1992 o en la Convención sobre Cursos de Agua de 1997, podrían acudir a ambos instrumentos para evaluar qué disposiciones podrían ser incluidas en sus arreglos relativos a las aguas transfronterizas. Además, los compromisos contraídos en virtud de acuerdos ambientales multilaterales (AAM), tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (“Convenio de la Biodiversidad”), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (“Convención sobre el Cambio Climático”), la Convención de Ramsar relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (“Convención de Ramsar”); y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, pueden influir en el contenido de un arreglo relativo a las aguas transfronterizas. De manera similar, los Estados pueden tener compromisos contraídos en los instrumentos relativos a los derechos humanos que se solapan con los posibles compromisos contraídos en un arreglo relativo a las aguas transfronterizas.¹⁵

¹³ Véase, por ejemplo, el Acuerdo entre Polonia y la República Checa relativo a la cooperación en materia de ríos transfronterizos en el ámbito de la gestión hídrica, 2017.

¹⁴ Véase, por ejemplo, el Acuerdo relativo al establecimiento de la Comisión del Curso de Agua del Zambeze (“Acuerdo sobre el Zambeze, 2004”); o en Latinoamérica, el Tratado relativo al Río de la Plata, 1969 y el Tratado de Yacyretá, 1973.

¹⁵ Véase el aspecto clave: derechos humanos al agua potable y al saneamiento, págs. 37-40.

Al elaborar un arreglo relativo a las aguas transfronterizas, los Estados deben también adoptar todas las medidas legislativas necesarias para su aplicación. También puede ser necesario derogar o modificar la legislación nacional cuando pueda estar en conflicto, directa o indirectamente, con las disposiciones del arreglo. Dicha legislación puede encontrarse en campos externos a los del sector del agua, p. ej., los de la biodiversidad, la energía, la agricultura o del cambio climático.

Los procesos de identificación del derecho nacional e internacional existentes que los Estados deben tener en cuenta al elaborar un arreglo relativo a las aguas transfronterizas pueden realizarse inicialmente mediante un estudio de la documentación para rastrear los vínculos entre las obligaciones adquiridas por un Estado en virtud de los AAM, de los instrumentos relativos a los derechos humanos y de otras leyes internacionales, así como del derecho nacional. Esto permitirá a los Estados considerar plenamente la profundidad y amplitud de las obligaciones existentes y abordar las posibles dificultades antes de adoptar un nuevo arreglo.¹⁶

Recursos de apoyo

- Boisson de Chazournes, L., Leb C., Tignino, M., “The UNECE Water Convention and Multilateral Environmental Agreements” (“El Convenio del Agua de la CEPE y los Acuerdos Ambientales Multilaterales”), en Tanzi, A., et. al., (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes - Its Contribution to International Water Cooperation (El Convenio de la CEPE sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales - Su contribución a la cooperación internacional en materia de agua)* (Brill / Nijhoff 2015), págs. 60-72.
- Mason, S.J.A. y Blank, D., *Mediating Water Use Conflicts in Peace Processes (Mediación de los conflictos relativos al uso del agua en los procesos de paz)*, 2013, https://www.researchgate.net/publication/278024538_Mediating_Water_Conflict_in_Peace_Processes.
- CEPE y UNESCO, *Avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas: Valores de referencia mundiales para el indicador 6.5.2 de los ODS*, 2018, <https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652>.
- UN-Water (ONU-Agua), *Water cooperation in action: Approaches, tools, and processes (La cooperación en materia de agua en acción: enfoques, herramientas y procesos)*, 2013, https://www.un.org/waterforlifedecade/water_cooperation_2013/pdf/water_cooperation_in_action_approaches_tools_processes.pdf.
- UN-Water (ONU-Agua), *The United Nations global water conventions: Fostering sustainable development and peace (Los Convenios Mundiales relativos al Agua de las Naciones Unidas: El Fomento del Desarrollo Sostenible y de la Paz)*, 2020, <https://www.unwater.org/publications/the-united-nations-global-water-conventions-fostering-sustainable-development-and-peace/>.

¹⁶ Véase también el aspecto clave: la toma en cuenta de los arreglos existentes y futuros, págs. 104-105.

Parte III. Herramienta

Módulo 1. Preámbulo

El preámbulo de un arreglo incluye, en términos amplios y generales, el contexto y la visión o propósito que motivaron la decisión de elaborar el arreglo, así como el contexto político, económico, social y ambiental y las preocupaciones que comparten las Partes. La visión y el propósito que se establecen en el preámbulo pueden incorporar principios, planteamientos y valores compartidos.

Qué considerar al redactar el preámbulo

- **Un preámbulo ayuda a las Partes a interpretar un arreglo.**

Al exponer la visión general que la aplicación de un arreglo busca alcanzar, el preámbulo de un arreglo, como se reconoce en el artículo 31.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969 (“Convención de Viena, 1969”), proporciona el contexto para la interpretación de las secciones operativas del arreglo. Por lo tanto, las Partes en un arreglo pueden beneficiarse de especificar claramente en el preámbulo las metas y objetivos generales que deben alcanzarse mediante la aplicación del arreglo, así como la relación con otros instrumentos legales y con otras instituciones que operan a nivel mundial, regional o subregional, ya que esto permitirá una interpretación sistémica y dinámica del arreglo.

- **Un preámbulo puede proporcionar orientación general sobre cuestiones emergentes.**

Generalmente, el preámbulo menciona los desafíos y prioridades actuales relativos al agua, y a su posible futura evolución. A medida que aumenta la concienciación ambiental, pueden surgir nuevos desafíos, p. ej., los futuros impactos del cambio climático. En general, pueden mencionarse estas cuestiones emergentes en el preámbulo de un arreglo a fin de reconocer la capacidad del arreglo de evolucionar a la luz del cambio de las circunstancias y de los desafíos emergentes.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*no exhaustivos*)

Recuadro 1: Carta del Agua de la Cuenca del Níger, 2008

Carta del Agua de la Cuenca del Níger, 2008

Preámbulo

Los Estados que son Partes en la presente Carta del Agua de la Cuenca del Níger (...)

Considerando el derecho fundamental de cada persona al acceso al agua;

Considerando que el agua es un bien ecológico, social y económico cuya conservación es de interés general (...);

Teniendo en cuenta el progreso realizado en el desarrollo y consolidación del Derecho Internacional del Agua iniciado con las Reglas de Helsinki de 1966 relativas al uso de las aguas fluviales internacionales;

Basada en particular en las conclusiones de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), a través de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y de la Agenda 21 (Capítulo 18) (...) (...)

Haciendo referencia a la Convención de Helsinki del 17 de marzo de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales y a la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, adoptada en Nueva York el 21 de mayo de 1997;

Recordando los acuerdos bilaterales y multilaterales que rigen el uso de determinadas partes de la cuenca del Níger (...)

Otros ejemplos: el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, 2010; el preámbulo del Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Mekong, 1995 (“Acuerdo sobre el Mekong, 1995”).

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Mbengue, M. M. “The Notion of Preamble” (“La Noción de Preámbulo”) en Wolfrum, R. (ed.), *The Max Planck, Encyclopedia of Public International Law (la Enciclopedia Max Planck del Derecho Internacional Público)* (edición en línea) (Oxford University Press, 2008).
- Wolfrum, R., “Preamble” (“Preámbulo”) en Simma, B. (ed.), *The Charter of the United Nations: A commentary (La Carta de las Naciones Unidas: Un comentario)* (Oxford University Press, 1994), págs. 45–48.

Módulo 2 – Disposiciones Generales

Elemento básico: Definiciones o uso de términos

Aspecto clave: identificación y definición de términos y conceptos clave

La mayoría de los acuerdos u otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas incluyen una sección que define los términos específicos utilizados a través del arreglo. Las definiciones establecen el significado que se comparte de los términos o las abreviaciones de los términos comúnmente utilizadas dentro del arreglo. La definición de los términos en el contexto de un arreglo debe reflejar el significado específico que los Estados dan a las palabras utilizadas en el arreglo y dentro del contexto de éste. Los ejemplos de términos definidos en los arreglos pueden incluir los de “cuenca”, “curso de agua”, “Partes”, “régimen hídrico”, “Comisión”, “uso sostenible”, “impacto transfronterizo”, “ecosistema”, y “contaminación”.

Qué tomar en consideración al redactar una disposición relativa a las definiciones o al uso de términos

- **Un arreglo debería definir un término cuando este pueda ser malinterpretado o controvertido, y cuando su uso dentro del arreglo sea diferente de como pueda estar definido en otros instrumentos internacionales o nacionales.**

Ciertos términos pueden ser interpretados de manera diferente entre las Partes que negocian un arreglo. Alcanzar un entendimiento común sobre la definición y el uso de estos términos o conceptos puede evitar controversias cuando se aplique el arreglo. Sin embargo, ciertos términos también pueden dejarse sin definir para permitir cierta flexibilidad en la negociación y posterior aplicación del arreglo. Al incluir las definiciones dentro de un arreglo, es importante considerar si esos términos están definidos en otros instrumentos a los que las Partes están sujetas. Por ejemplo, términos clave como "aguas transfronterizas", "impacto transfronterizo", "sustancias peligrosas" y "mejor tecnología disponible" se definen en el Convenio del Agua de 1992 (artículo 1). De manera similar, la Convención sobre Cursos de Agua de 1997 establece varias definiciones a lo largo de su texto, entre las que se incluyen las de "curso de agua", "curso de agua internacional", "Estado del curso de agua" y "organización de integración económica regional".

- **Existe una amplia diversidad en la práctica.**

En la práctica de los tratados se pueden observar diferentes planteamientos en cuanto a la inclusión de las definiciones y al uso de los términos. Algunos arreglos solo incluyen algunos términos básicos, mientras que otros pueden contener una lista extensa de definición de términos. En última instancia, corresponderá a las Partes decidir, a fin de respaldar la aplicación del arreglo, qué términos son importantes definir.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 2: Estatuto del Río Uruguay, 1975

Estatuto del Río Uruguay, 1975

Art. 2 - A los efectos de este estatuto se entiende por:

- a) Partes: La República Argentina y la República Oriental del Uruguay.
- b) Tratado: El Tratado de Límites entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en el Río Uruguay, suscripto en Montevideo el 7 de abril de 1961.
- c) Río: El Río Uruguay en el tramo señalado en el art. 1 del tratado.
- d) Estatuto: El presente instrumento jurídico.
- e) Comisión: La Comisión Administradora del Río Uruguay que se crea por el estatuto.
- f) Protocolo: El Protocolo sobre demarcación y caracterización de la línea de frontera argentino-uruguaya en el Río Uruguay, suscripto en Buenos Aires el 16 de octubre de 1968.

Otros ejemplos: el artículo 1 del Convenio sobre la Gestión Sostenible del Lago Tanganica, 2003 ("Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003"); y el art. 1 del Protocolo por el que se reforma el Acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos de América sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos, 1978, tal y como se reformó el 16 de octubre de 1983 y el 18 de noviembre de 1987, ("Acuerdo sobre Calidad del Agua de los Grandes Lagos, 2012").

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, https://www.researchgate.net/publication/230734482_UN_Watercourses_Convention_User's_Guide, págs. 75- 85.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, <https://unece.org/environment-policy/publications/guide-implementing-water-convention>, págs. 105-106.
- Rieu-Clarke, A., "Definitions and use of terms (Article 2)" ("Definiciones y Uso de Términos [artículo 2]"), en Boisson de Chazournes, L., *et. al.*, (eds.), *The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses – A Commentary (La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación – Un Comentario)* (Oxford University Press, 2018), pág. 45.

Módulo 2 – Disposiciones Generales

Elemento básico: Objetivos

Aspecto clave: objetivos generales y específicos del arreglo

Los objetivos reflejan las aspiraciones y metas de los Estados que negocian un arreglo relativo a las aguas transfronterizas. Este elemento básico incorpora expresamente, define y delinea el propósito de un arreglo. Durante las últimas décadas, se ha producido un creciente interés en que los arreglos relativos a las aguas transfronterizas adoptasen un planteamiento holístico que tuviese en cuenta los intereses sociales, económicos y ambientales.¹⁷ En este contexto, los objetivos generales pueden promover aspiraciones, tales como la de la protección del medio ambiente, la del uso sostenible de las aguas transfronterizas, la del fortalecimiento de la paz e integración regionales, así como la de la mejora de los medios de vida y del alivio de la pobreza.¹⁸ Estos objetivos generales pueden orientar la elaboración de objetivos más específicos que proporcionen la base para estrategias y acciones concretas y tangibles.

Recuadro 3: Acuerdo que Establece la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre Ecuador y Perú, 2017

Acuerdo que Establece la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre Ecuador y Perú, 2017

Un ejemplo de un acuerdo reciente que adopta un enfoque integrado para la cooperación en materia de aguas transfronterizas es el del Acuerdo de 2017 para el Establecimiento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) de las Cuencas Transfronterizas compartidas entre Ecuador y Perú. El Acuerdo expresamente define e incorpora un enfoque de GIRH para regular las nueve cuencas compartidas¹⁹ entre Ecuador y Perú.

Qué tener en consideración al redactar una disposición relativa a los objetivos

- **Uso de los objetivos para establecer las bases de una cooperación más amplia.**

La capacidad de las Partes para negociar y adoptar objetivos generales y específicos dependerá del nivel de cooperación existente entre ellas. Los arreglos que incorporan únicamente objetivos amplios y generales pueden ser beneficiosos en lo que respecta a ríos, lagos o

¹⁷ McCaffrey, S.C., “The progressive development of international water law” (“El desarrollo progresivo del Derecho Internacional del Agua”), en Loures, F. y Rieu-Clarke, A. (eds.), *The UN Watercourses Convention in Force (La Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua en Vigor)* (Routledge, 2013), págs. 10-11.

¹⁸ Véase por ejemplo, el Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003; el Convenio de 1998 sobre la cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas (“Convenio de Albufeira, 1998”); y el Convenio sobre la Protección del Rin, 1999 (“Convenio sobre el Rin, 1999”). Acerca de la paz y la integración regionales y la mejora de los medios de vida, véase el Protocolo reformado sobre los Cursos de Agua Compartidos en la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC, en sus siglas en inglés), 2000 (“Protocolo Reformado SADC, 2000”).

¹⁹ Estas cuencas incluyen aquellas que desembocan en el océano Pacífico, i.e., la del Zarumilla, la del Puyango-Tumbes y la del Catamayo – Chira, y aquellas que desembocan en el río Amazonas, i.e., la del Mayo-Chinchipe, la del Santiago, la del Morona, la del Pastaza, la del Conambo-Tigre y la del Napo.

acuíferos en los que no existan mecanismos previos de gestión conjunta. En estos casos, los objetivos generales sirven como marco inicial para futuras discusiones.

- **Uso de objetivos específicos para orientar una aplicación e interpretación efectivas.**

Los objetivos específicos proporcionarán claridad acerca de las etapas y acciones tangibles necesarias para lograr la consecución de los objetivos de la cooperación, que pueden ser posteriormente objeto de seguimiento. Estos objetivos específicos pueden reflejarse en la elaboración de los planes hidrológicos de las aguas transfronterizas, orientar la armonización de la legislación nacional o ayudar en la asignación de los recursos económicos necesarios para aplicar el arreglo.

- **Debe lograrse un equilibrio entre la especificidad y la necesidad de que el arreglo se adapte al cambio de circunstancias y prioridades.**

La efectividad de un arreglo puede evaluarse en función del logro de sus objetivos. La incorporación de metas e hitos claros que definan expresamente los plazos y las etapas progresivas necesarios para cumplir con los compromisos incluidos en un arreglo puede permitir a los Estados, y a cualquier órgano conjunto, vigilar e informar sobre el progreso alcanzado y adaptar, en caso necesario, los planteamientos específicos acerca de la gestión de las aguas transfronterizas. Sin embargo, para permitir que el arreglo se adapte con el paso del tiempo, los Estados pueden preferir establecer objetivos con plazos más específicos, en lugar de dentro del propio arreglo, en instrumentos complementarios, tales como en un programa de trabajo que sea adoptado por un órgano conjunto.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 4: Tratado de Cooperación Amazónica, 1987

Tratado de Cooperación Amazónica, 1987

Artículo 1

Las Partes Contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios.

Otros ejemplos: el art.1 del Tratado entre el Gobierno de la República de Moldova y el Gabinete de Ministros de Ucrania sobre Cooperación en materia de Protección y Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Dniéster, 2012 (“Tratado sobre el Dniéster, 2012”); el artículo 2 del Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003; y el art. 3 del Convenio sobre la Protección del Rin, 1999 (“Convenio sobre el Rin, 1999”).

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- CEPE y UNESCO, *Avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas: Valores de referencia mundiales para el indicador 6.5.2 de los ODS*, 2018.
- UNECE (CEPE), *The Water Convention: Responding to global water challenges (El Convenio del Agua: una respuesta a los desafíos mundiales del agua)*, 2018,

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/brochure/Brochures_Leaflets/A4_trifold_en_web_2018.pdf.

- UNECE (CEPE), *Identifying, assessing and communicating the benefits of transboundary water cooperation (Identificación, evaluación y comunicación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas: enseñanzas adquiridas y recomendaciones)*, 2018, <https://unece.org/environment-policy/publications/identifying-assessing-and-communicating-benefits-transboundary>.

Módulo 2 – Disposiciones Generales

Elemento básico: **Ámbito**

Aspecto clave: **parámetros geográficos y funcionales de un arreglo**

El ámbito define los elementos geográficos, hidrográficos, hidrológicos y sustantivos incluidos en un arreglo, así como sus límites. Al hacerlo, las disposiciones relativas al ámbito describen generalmente el agua, el territorio, y los recursos asociados, los usos y/o las actividades incluidas en el arreglo. Los Estados pueden decidir elaborar inicialmente un arreglo amplio en una cuenca compartida o comenzar por las masas de agua subsidiarias que forman o cruzan las fronteras entre ellos a modo de precursor de un arreglo más amplio que incluya toda la cuenca.

Qué tomar en consideración al redactar una disposición relativa al ámbito

- **Adopción de un enfoque sistémico o de cuenca.**

Los arreglos relativos a las aguas transfronterizas pueden aplicarse a ríos sucesivos y/o contiguos, al río principal y/o a sus afluentes, a las aguas superficiales y/o subterráneas, a los ecosistemas terrestres y acuáticos. La práctica observada en la mayoría de los arreglos actuales relativos a las aguas transfronterizas es reconocer la unidad física de la cuenca hidrográfica, de la subcuenca y del sistema acuífero transfronterizo. La Convención sobre Cursos de Agua de 1997, por ejemplo, usa el término "curso de agua", que se define como "un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común,"; mientras que "curso de agua internacional" se refiere a "un curso de agua algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos" (art. 2 a) y b)).²⁰ Un planteamiento alternativo es hacer referencia a la cuenca o a la subcuenca. Por ejemplo, las Reglas de Helsinki de 1966 utilizan el término "cuenca hidrográfica internacional" para referirse a "la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados determinada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común".²¹

- **Ámbito funcional.**

²⁰ Véase también el Convenio del Agua de 1992 (art. 1.1), e International Law Commission (ILC) (la Comisión de Derecho Internacional (CDI), *Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers (Proyecto de Artículos sobre el Derecho relativo a los Acuíferos Transfronterizos)*, 2008, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/8_5_2008.pdf (art. 2 c)).

²¹ *Articles on the Uses of the Waters of International Rivers ("Helsinki Rules")* (artículos sobre la Utilización de las Aguas de los Ríos Internacionales ["Reglas de Helsinki"]), adoptados por la Asociación de Derecho Internacional en su 52ª conferencia celebrada en Helsinki en agosto de 1996, https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf.

El acuerdo o arreglo relativo a las aguas transfronterizas debería también establecer los tipos de usos o actividades que contempla. En este sentido, la práctica de los Estados difiere. Algunos acuerdos se centran en sectores específicos, tales como la navegación o la energía hidráulica, mientras que otros tienen un ámbito más amplio que incluye una variedad de usos y de usuarios. Por ejemplo, el Acuerdo sobre el Mekong, 1995, incluye en su ámbito “el regadío, la energía hidroeléctrica, la navegación, el control de las inundaciones, la pesca, el transporte de madera mediante flotación, la recreación y el turismo” (art. 1).

¿Cómo podría enmarcarse una disposición sobre el ámbito? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados

Recuadro 5: Carta del Agua de la Cuenca Hidrográfica del Volta, 2019

Carta del Agua de la Cuenca Hidrográfica del Volta, 2019

Artículo 2: Ámbito de aplicación

1. La Carta del Agua será de aplicación al río Volta y a todos los recursos hídricos superficiales y subterráneos y a los ecosistemas asociados que se encuentren dentro de los límites geográficos de su cuenca hidrográfica.
2. La presente Carta del Agua regirá todas las medidas y actividades públicas y privadas, en curso y previstas en la cuenca que causen impactos transfronterizos significativos sobre los recursos hídricos, en particular aquellas que se emprendan para:
[...]
 - j) un mejor conocimiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos compartidos y de los ecosistemas asociados a ellos;
 - k) una mejor gobernanza de los recursos hídricos compartidos de la Cuenca;
 - l) el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos a fin de satisfacer las necesidades socioeconómicas y ambientales que puedan afectar a los recursos hídricos o al medio ambiente; y
 - m) la protección, conservación y restauración de la condición ecológica de los recursos hídricos y de los ecosistemas a ellos asociados y la prevención de situaciones que puedan causar daños.
3. Un Apéndice de la Carta del Agua establecerá el mapa de la cuenca hidrográfica del Volta.

Otros ejemplos: los artículos 1 y 3 del Convenio de Albufeira, 1998; el artículo preliminar y el artículo II del Tratado entre los Estados Unidos y Gran Bretaña relativo a las Aguas Fronterizas y a las Cuestiones Surgidas entre los Estados Unidos y Canadá, 1909; los arts. 1, 5 A) y 5 B) del Acuerdo sobre el Mekong, 1995.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 66-74.
- CEPE, *Guía para la Implementación sobre el Convenio sobre el Agua*, 2013, <https://unece.org/environment-policy/publications/guide-implementing-water-convention>, págs. 13-18.
- Arcari, M., “Scope of the Convention (Article 1)” (“Ámbito de la Convención [artículo 1]”), en Boisson de Chazournes, L., *et. al.*, (eds.), *The UN Convention on the Law of*

the Non-Navigational Uses of International Watercourses – A Commentary (La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación – Un Comentario) (Oxford University Press, 2018), págs. 31- 44.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Obligaciones y derechos sustantivos generales

Aspecto clave: Utilización equitativa y razonable

El principio de utilización equitativa y razonable es una norma ampliamente aceptada en la gestión de las aguas transfronterizas, tal y como lo refleja su inclusión en los dos convenios mundiales sobre el agua y en muchos de los arreglos relativos a las aguas transfronterizas existentes.²² Con base en el derecho internacional consuetudinario y en la doctrina de la "soberanía territorial limitada", este principio da derecho a cada Estado que comparte una cuenca, subcuenca o acuífero a una participación equitativa y razonable en su uso, desarrollo y protección.²³ La Comisión de Derecho Internacional (CDI) mantiene que el principio de utilización equitativa y razonable proporciona un marco para conciliar intereses contrapuestos con miras a “obtener los máximos beneficios posibles para todos los Estados del curso de agua y lograr la mayor satisfacción posible de todas sus necesidades, minimizando, al mismo tiempo, su detrimento, o la insatisfacción de las necesidades de cada uno”.²⁴

Una participación equitativa y razonable en el uso y los beneficios de las aguas transfronterizas puede no significar necesariamente una participación en partes iguales. En la determinación de qué sea equitativo y razonable, deben tenerse en cuenta una serie de factores, entre los que se incluyen: “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; c) 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 coste de las medidas adoptadas al

²² Arts. 5 y 6 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997; art. 2 del Convenio del Agua; artículo 5 del Acuerdo de 1995 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Mekong, (“Acuerdo sobre el Mekong, 1995”). Véase también International Law Association (Asociación de Derecho Internacional), *The Berlin Rules on Water Resources (Las Reglas de Berlín sobre los Recursos Hídricos)*, 2004, https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/ILA_Berlin_Rules-2004.pdf; ILC (CDI), *Draft Articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto (Proyecto de artículos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación y comentarios al respecto)*, 1994, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_3_1994.pdf (“Proyecto de Artículos de 1994”), art. 5.11; International Court of Justice (Corte Internacional de Justicia), *Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría c. Eslovaquia)*, Fallo del 25 de septiembre de 1997, <https://www.icj-cij.org/en/case/92/judgments>, párrs. 85-87; y Permanent Court of Arbitration (Corte Permanente de Arbitraje), *Indus Waters Kishanganga Arbitration (Arbitraje del Kishanganga de las Aguas del Indo) (Pakistán c. India)*, Laudo parcial del 18 de febrero de 2013, <https://pca-cpa.org/en/cases/20>, pág. 134.

²³ Véase el art. 5.3 del Proyecto de Artículos núm. 22 de 1994; y Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User’s Guide (Guía de utilización de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua)*, 2012, https://www.researchgate.net/publication/230734482_UN_Watercourses_Convention_User's_Guide, págs. 100 y 106.

²⁴ Art. 5.3, del Proyecto de Artículos núm. 22 de 1994.

efecto; g) la existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto".²⁵ Aunque ningún uso del agua tiene una prioridad inherente, se presta especial atención a las "necesidades humanas vitales" y a los ecosistemas de los cursos de agua internacionales.²⁶

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa a la utilización equitativa y razonable

- **La relación entre este principio y otras obligaciones del arreglo.**

El principio de utilización equitativa y razonable está conectado a otras obligaciones tales como la del deber de tomar todas las medidas apropiadas para prevenir daños sensibles,²⁷ la del deber de cooperar,²⁸ y la de notificación y celebración de consultas acerca de las medidas previstas.²⁹ Por ejemplo, la notificación de las medidas previstas aporta un detonante importante para que los Estados posiblemente afectados evalúen si esas medidas son consistentes con el principio.

- **La inclusión de una disposición relativa al uso equitativo y razonable enfatiza la obligación de compartir los beneficios y costes de la cooperación en materia de aguas transfronterizas.**

La inclusión del principio de utilización equitativa y razonable en un arreglo proporciona la base por la cual los Estados pueden compartir los beneficios procedentes de las aguas transfronterizas. Este principio también reconoce que los derechos de soberanía territorial de los Estados que comparten cuencas, subcuencas y acuíferos están limitados por la obligación de respetar los derechos de los otros Estados que comparten aquellas aguas, ya se encuentren estos río arriba o río abajo.

- **Los Estados pueden proporcionar una lista de factores que tener en cuenta al determinar qué es equitativo y razonable o establecer únicamente una disposición general.**

Mientras que en algunas prácticas los tratados establecen simplemente el deber general de que los Estados utilicen de manera equitativa y razonable un río, lago o acuífero en particular, otros tratados enumeran también los factores que deben tenerse en consideración al determinar qué es equitativo y razonable. Una disposición que enuncie los criterios para determinar un uso equitativo y razonable permite a los Estados identificar algunos de los elementos más importantes que considerar al compartir las aguas transfronterizas, si bien la formulación de los factores no debe ser exhaustiva para que, con el cambio de circunstancias, los Estados puedan tener en cuenta criterios adicionales.

²⁵ Art. 6 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997.

²⁶ Art. 10 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997 y *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua)*, núm. 23, pág. 100.

²⁷ Véase el aspecto clave: Deber de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir un daño sensible, págs. 24-26.

²⁸ Véase el aspecto clave: Obligación general de cooperar, págs. 30-31.

²⁹ Véase el aspecto clave: Notificación y consultas relativas a las medidas previstas, págs. 74-77.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 6: Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo, Gestión y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Hídricos del Curso de Agua del Búzi, 2019

Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo, Gestión y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Hídricos del Curso de Agua del Búzi, 2019 (“Acuerdo sobre el Búzi, 2019”)

Artículo 8 – Utilización Equitativa y Razonable

1. El curso de agua del Búzi se gestionará y utilizará de forma equitativa y razonable.
2. En la aplicación de la Utilización Razonable Equitativa, las Partes tendrán en cuenta todos los factores y circunstancias relevantes, incluidos los siguientes:
 - a) los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores de carácter natural;
 - b) las necesidades sociales, económicas y ambientales de las Partes;
 - c) la población dependiente del curso de agua del Búzi en el territorio de las Partes;
 - d) los efectos del uso o usos del curso de agua del Búzi en cualquiera de los territorios de las Partes;
 - e) los actuales y posibles usos de las aguas del curso de agua del Búzi;
 - f) la infraestructura existente y planeada con capacidad de regular el caudal del curso de agua;
 - g) la conservación, protección, desarrollo y uso económico de los recursos hídricos del curso de agua del Búzi y el coste de las medidas adoptadas a tal efecto;
 - h) la disponibilidad de alternativas de valor comparable al uso previsto o existente de las aguas del curso de agua del Búzi; y
 - i) los acuerdos en vigor entre las Partes.
3. El peso que se le dará a cada factor será determinado según su importancia al compararlo con el de los otros factores relevantes. Al determinar qué es un uso equitativo y razonable, deben considerarse a la vez todos los factores relevantes y sobre esa base se llegará a una conclusión.

Otros ejemplos: los arts. 10 y 13 de la Carta del Agua de la Cuenca del Lago Chad, 2012; el art. 13 del Acuerdo relativo al establecimiento de la Comisión del Curso de Agua del Zambeze, 2004 (“Acuerdo sobre el Zambeze, 2004”); el art. 7 del Acuerdo Marco sobre la Cuenca Hidrográfica del Sava, 2002 (“Acuerdo sobre el Sava, 2002”); y el art. 4 del Acuerdo sobre el Acuífero Guarani, 2010.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User’s Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 100-116.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 22-25.

- Salman, S.M.A., “Equitable and Reasonable Utilization and the Obligation Against Causing Significant Harm: Are they Reconcilable?” (“La utilización equitativa y razonable y la obligación de no causar un daño sensible: ¿son reconciliables?”), *American Journal of International Law Unbound (Revista Estadounidense de Derecho Internacional sin consolidar)*, vol. 115, 2021.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Obligaciones y derechos sustantivos generales

Aspecto clave: Deber de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir un daño sensible

Otro principio bien establecido en el Derecho Internacional Consuetudinario es la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir que se produzcan daños sensibles en los otros Estados con los que comparten aguas transfronterizas. Esto incluye los daños a la salud o seguridad humanas que impidan el uso de las aguas para fines útiles y/o los daños a los organismos vivos de los sistemas de los cursos de agua.³⁰ El principio no impone una obligación absoluta de no causar daño, sino que más bien exige que los Estados *adopten todas las medidas apropiadas* para prevenir causar un daño sensible. La orientación acerca del tipo de medidas que podrían adoptarse se encuentra en la enumeración del artículo 3 del Convenio del Agua de 1992, pero los Estados tendrán que evaluar qué medidas son las “apropiadas” para sus circunstancias particulares.³¹ En este sentido, se considera que “apropiado” integra una norma de debida diligencia. Según la Corte Internacional de Justicia en el caso de las *Plantas de Celulosa en el Río Uruguay*, el deber de debida diligencia “implica no sólo la adopción de las normas y medidas apropiadas, sino también un cierto nivel de vigilancia en su puesta en ejecución y en el ejercicio del control administrativo aplicable a los operadores públicos y privados, para salvaguardar los derechos de la otra parte”.³²

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa al daño sensible

- **Algunos arreglos usan el término impacto transfronterizo mientras que otros se refieren al daño sensible.**

Algunos arreglos obligan a sus Partes, de conformidad con la Convención sobre Cursos de Agua de 1997, a tomar todas las medidas apropiadas para evitar causar daños sensibles a otras Partes (véase, por ejemplo, el artículo 7.3 del Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión del Orange-Senqu, 2000, “Acuerdo ORASECOM, 2000”), mientras que otros tratados se alinean más con el Convenio del Agua de 1992, al referirse al “impacto transfronterizo” (véase, por ejemplo, el Acuerdo relativo a los Ríos Transfronterizos entre Finlandia y Suecia, 2009); o al “impacto transfronterizo adverso” (véase, por ejemplo, el Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003). El Acuerdo sobre el Sava, 2002, incluso incluye una disposición sobre el “impacto transfronterizo” (art. 8) y otra sobre “no causar daño” (art. 9). El Acuerdo sobre el Sava, 2002, respalda el análisis de la relación entre el Convenio del Agua de 1992 y la Convención sobre Cursos de Agua de 1997, lo que sugiere que ambos planteamientos son complementarios.³³

³⁰ *UN Watercourses Convention: User’s Guide (Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua: Guía de utilización)*, núm. 23, pág.117.

³¹ *Ibid.*, pág.119.

³² International Court of Justice (Corte Internacional de Justicia), *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) (Plantas de Celulosa en el Río Uruguay [Argentina c. Uruguay])*, Sentencia del 20 de abril de 2010, <https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments> (“caso de las Plantas de Celulosa”), párr. 197.

³³ Tanzi, A., *The Economic Commission for Europe Water Convention and the United Nations Watercourses Convention – An analysis of the harmonised contribution to international water law (El Convenio del Agua de la Comisión Económica para Europa y la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua - Un análisis de contribución armonizada al Derecho Internacional del Agua)*, 2015, págs. 28-31.

- **La inclusión de una disposición relativa a los daños sensibles ayuda a los Estados a adoptar medidas para mitigar o eliminar los daños ambientales.**

La inclusión de una disposición relativa a los daños sensibles ayuda a los Estados al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho Ambiental Internacional que a menudo obligan a los Estados que comparten aguas transfronterizas, y que también crea un puente entre las obligaciones sustantivas y las de procedimiento. Por ejemplo, la adopción de medidas y herramientas, tales como la de la evaluación de impacto ambiental, puede percibirse como una medida apropiada para prevenir daños sensibles.³⁴

- **Ningún daño frente a ningún daño sensible.**

Se puede hacer una distinción entre "ningún daño" y un "daño sensible". Mientras que el primero prohibiría toda alteración de las aguas, el segundo no incluye lesiones triviales en el territorio y en el medio ambiente de otro Estado. La Comisión de Derecho Internacional, dentro de su labor sobre la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua de 1997, adoptó la siguiente definición de "daño sensible": "el daño" se emplea en su sentido fáctico: debe haber un deterioro real del uso, un daño a la salud o la propiedad, o un efecto perjudicial sobre la ecología del curso de agua".³⁵

- **Reconocimiento de que el daño puede llegar río arriba.**

Los Estados situados río arriba pueden causar daño no solo a los Estados situados río abajo. Los Estados situados río arriba también pueden verse afectados por la posible exclusión de los futuros usos del agua, causada por un uso anterior, y por la reclamación de derechos sobre dicha agua por parte de los Estados situados río abajo.³⁶ En este contexto, cabe señalar que tanto la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua de 1997 como el Convenio del Agua de 1992 no hacen ninguna distinción entre los derechos y obligaciones de los Estados situados río arriba y río abajo. También hay algunos tratados que abordan explícitamente el concepto de exclusión de usos futuros. El artículo 4 de la Carta de las Aguas del Río Senegal, 2002, por ejemplo, enfatiza la importancia de informar a todos los Estados ribereños de la posibilidad de que existan futuros proyectos, independientemente de cuál sea su ubicación en la cuenca hidrográfica.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 7: Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, 2010

Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, 2010

Artículo 6

³⁴ Véase el elemento básico: Evaluación ambiental estratégica y de impacto ambiental, págs. 80-84.

³⁵ ILC (CDI), Fourth Report on the Law of the Non-navigational uses of International Watercourses (Cuarto informe acerca del Derecho relativo a los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación), https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_412.pdf, pág. 238.

³⁶ Véase Salman, S.M.A., "Downstream riparians can also harm upstream riparians: the concept of foreclosure of future uses" ("Los ribereños situados río abajo también pueden dañar a los ribereños situados río arriba: el concepto de exclusión de usos futuros"), *Water International (Agua Internacional)*, vol. 35. 4, 2010, págs. 350-384.

Las Partes que realicen actividades u obras de aprovechamiento y explotación del recurso hídrico del Sistema Acuífero Guaraní en sus respectivos territorios, adoptarán todas las medidas necesarias para prevenir que se causen perjuicios sensibles a las otras Partes o al medio ambiente.

Artículo 7

Cuando se cause perjuicio sensible a otra u otras Partes o al medio ambiente, la Parte cuyo uso lo cause deberá adoptar todas las medidas necesarias para eliminar o reducir el perjuicio.

Otros ejemplos: el art. 12 del Tratado sobre el Dniéster, 2012; el capítulo IX del Estatuto del Río Uruguay, 1975.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 117-121.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 19-21.
- Tanzi, A., *The Economic Commission for Europe Water Convention and the United Nations Watercourses Convention – An analysis of the harmonised contribution to international water law (El Convenio del Agua de la Comisión Económica para Europa y la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua - Un análisis de su armonizada contribución al Derecho Internacional del Agua)*, 2015, https://unece.org/DAM/env/water/publications/WAT_Comparing_two_UN_Conventions/ece_mp.wat_42_eng_web.pdf, págs. 28-31.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Obligaciones y derechos sustantivos generales

Aspecto clave: Obligación general de proteger los ecosistemas

Un ecosistema consta de componentes vivos y no vivos que son interdependientes y funcionan como una comunidad.³⁷ La Convención sobre Cursos de Agua de 1997 establece que "[L]os Estados del curso de agua protegerán y preservarán, individual y cuando proceda, conjuntamente, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales" (art. 20).³⁸ Esta exigencia de proteger los ecosistemas, que es la base de la protección ambiental, puede verse como una extensión del principio general de utilización equitativa y razonable.³⁹ Además, el deber de tomar las medidas apropiadas para prevenir, controlar y reducir cualquier impacto transfronterizo incluye la protección de los ecosistemas mediante, por ejemplo, la prevención de la contaminación o evitando la introducción de especies foráneas o nuevas que puedan tener efectos perjudiciales sobre el ecosistema. La obligación de proteger los ecosistemas exige a los Estados que comparten aguas transfronterizas que adopten diversas medidas para conservar los recursos hídricos, lo que incluye la regulación del caudal y el control de las inundaciones, de la contaminación, de la erosión, de la sequía y de la intrusión salina.⁴⁰ El deber de proteger los ecosistemas de las aguas transfronterizas puede ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones emanantes de los AAM y a respaldar el progreso encaminado a la consecución de los ODS,

³⁷ Proyecto de Artículos de 1994, núm. 22, pág. 119.

³⁸ Véanse también los arts. 21-26.

³⁹ Proyecto de Artículos de 1994, núm. 22, pág. 119.

⁴⁰ Ibid.

tales como aquellos relativos a los ecosistemas acuáticos y terrestres (ODS 14 y 15) y al cambio climático (ODS 13).

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa a la protección de los ecosistemas

- **Un arreglo puede incluir una disposición relativa a la protección de los ecosistemas tanto en términos generales como específicos.**

Los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden estipular una obligación general de proteger los ecosistemas y/o incluir directrices y estándares específicos, tales como sobre el vertido de residuos y de sustancias contaminantes. Tales estándares ayudan a asegurar el buen estado de las aguas transfronterizas y de los servicios que prestan los ecosistemas.⁴¹

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden optar por poner en práctica su deber de proteger el ecosistema identificando las especies o áreas específicas que deban protegerse.**

La inclusión del deber de proteger los ecosistemas puede ayudar a los Estados a proteger mejor las especies importantes en esos ecosistemas y contribuir a la promoción y conservación de la diversidad biológica al tiempo que fortalece la resiliencia de los ecosistemas. Esto puede ayudar a los Estados a cumplir las obligaciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica o de la Convención de Ramsar.

- **Los Estados pueden incluir la exigencia de un caudal ambiental como medida específica para proteger los ecosistemas.**

La inclusión de disposiciones relativas al caudal ambiental de las aguas transfronterizas es un medio específico con el que salvaguardar los ecosistemas, y una manera de apoyar la puesta en marcha del nexo agua-energía-alimentos. Ayuda a asignar el agua, dentro de los límites del suministro disponible y bajo una situación de cambio del clima, entre sus múltiples usos, p. ej., agrícola, industrial, energético y ecosistémico. La adopción de un régimen de caudal ambiental exige negociaciones para alcanzar un consenso sobre la asignación de los caudales entre las partes interesadas, este puede estar incluido en el arreglo en sí mismo, por ejemplo en el Anexo, o las Partes pueden comprometerse a desarrollarlo como parte de la aplicación del arreglo.

Algunos arreglos establecen obligaciones específicas, como la de "tomar todas las medidas razonables para garantizar que los caudales de los arroyos sean los apropiados para proteger la integridad biológica, química y física de los cursos de agua internacionales, incluida la de sus zonas de estuario".⁴² El artículo 16.1 del Convenio de Albufeira, 1998, por ejemplo, obliga a sus Partes a determinar el régimen de caudales necesarios para asegurar el buen estado de las aguas transfronterizas. De manera similar, el artículo 9.3 del Acuerdo Tripartito Interino para la Cooperación en la Protección y Utilización Sostenible de los Recursos Hídricos de los cursos de agua del Incomati y del Maputo ("Acuerdo Inco-Maputo, 2002") compromete a sus Partes a respetar un régimen de caudal y establece los criterios para establecer dicho régimen,

⁴¹ Véanse por ejemplo los criterios para un buen estado de las aguas, tal y como se establecen en la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas ("Directiva Marco del Agua de la UE"), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>.

⁴² Utton, A.E. y Utton, J, "Adequate stream flows" ("Caudales mínimos adecuados") en Bogdanovic (ed.), *International Law of Water Resources – Contribution of the International Law Association (1954-2000)* (*Derecho Internacional relativo a los recursos hídricos - Contribución de la Asociación de Derecho Internacional [1954-2000]*) (Kluwer, 2001), pág. 387.

basándose en “la necesidad de garantizar agua en cantidad suficiente y de una calidad aceptable para el mantenimiento del curso de agua y de sus ecosistemas asociados” (véase el Recuadro 8).

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 8: Acuerdo Inco-Maputo, 2002

Acuerdo Inco-Maputo, 2002

Artículo 9. Regímenes del caudal

1. El régimen acordado del caudal para el curso de agua del Incomati, que complementa el régimen del caudal determinado en el Acuerdo de Piggs Peak, se encuentra en el Anexo I, y el régimen acordado del caudal para el curso de agua del Maputo figura en el mismo anexo.
2. Toda extracción de agua de los cursos de agua del Incomati o del Maputo, independientemente del uso o destino geográfico de dichas aguas, se ajustará a los regímenes del caudal establecidos en el Anexo I y a las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo y de sus Anexos.
3. Las Partes han tenido en consideración los siguientes criterios al establecer los regímenes del caudal que figuran en el Anexo I:
 - a) las características geográficas, hidrológicas, climáticas y otras características naturales de cada curso de agua;
 - b) la necesidad de asegurar que haya agua en cantidad suficiente y de una calidad aceptable para sustentar los cursos de agua y sus ecosistemas conexos;
 - c) cualquier necesidad existente y razonablemente previsible de agua, incluida la de la forestación;
 - d) la infraestructura existente con capacidad de regular el caudal mínimo de los cursos de agua; y
 - e) los acuerdos en vigor entre las Partes.
4. Se reconocen en particular las siguientes necesidades de agua de cada una de las Partes a corto y medio plazo:
 - a) la importancia estratégica para Mozambique de aumentar el suministro de agua para la ciudad de Maputo y su área metropolitana desde uno o ambos cursos de agua, el del Incomati y el del Maputo;
 - b) la importancia para Swazilandia de desarrollar el Proyecto de riego para minifundistas en la cuenca baja del Usuthu; y
 - c) la importancia para Sudáfrica del establecimiento y desarrollo de la agricultura de regadío emergente en la cuenca hidrográfica del Incomati.
5. Las necesidades adicionales de agua de la ciudad de Maputo, para las cuales debe asegurarse agua adicional, se han consignado en el Anexo I.

Otros ejemplos: el art. 1 de la Carta del Agua la Cuenca del Níger, 2008; el art. 11, del Acuerdo sobre el Sava, 2002.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs.164-172.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 26-27.
- McIntyre, O., *Environmental Protection of International Watercourses under International Law (Protección ambiental de los cursos de agua internacionales en el Derecho Internacional)* (Ashgate, 2007).
- Brels, S., Coates, D., y Loures, F., *Transboundary Water Resources Management: the role of international watercourse agreements in implementation of CBD (La gestión de los recursos hídricos transfronterizos: el papel de los acuerdos internacionales relativos a los cursos de agua en la aplicación del CDB)*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica), 2008, <https://www.informea.org/en/literature/transboundary-water-resources-management-role-international-watercourse-agreements> .
- UICN, *Caudales ambientales*, <https://www.iucn.org/theme/water/our-work/past-projects/environmental-flows>.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Obligaciones y derechos sustantivos generales

Aspecto clave: Obligación general de cooperar

La obligación de cooperar establecida en acuerdos u otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas se deriva de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3) y de la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas de 1970.⁴³ La CDI señala que esta obligación no solo proporciona las bases para el uso equitativo y protección de las aguas transfronterizas, sino que también ayuda a aplicar las normas de procedimiento tales como las de la notificación de las medidas previstas.⁴⁴ Para las aguas transfronterizas, la cooperación puede ser bilateral o regional y es fundamental para el Derecho Internacional del Agua y para la diplomacia.

Los arreglos relativos a las aguas transfronterizas incluyen a menudo la obligación general de cooperar. El artículo 8 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997, por ejemplo, dispone que: “[l]os Estados del curso de agua cooperarán sobre la base de los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe a fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada de un curso de agua internacional.” La obligación de cooperar puede constituir la base para el establecimiento de órganos conjuntos o para la adopción de arreglos relativos a las aguas transfronterizas. El Convenio del Agua de 1992, por ejemplo, exige a sus Partes que cooperen a través de “acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos y órganos conjuntos asociados con los Estados que comparten sus aguas transfronterizas” (art. 9).⁴⁵

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa al deber de cooperar

- **El deber de cooperar puede expresarse tanto en términos generales como específicos.**

El deber de cooperar tiene elementos tanto de fondo como de procedimiento. Es fundamental para poner en práctica el principio de utilización equitativa y razonable y la obligación de tomar las medidas apropiadas para prevenir daños sensibles. Y es también la base de varias exigencias de procedimiento específicas, tales como la del deber de intercambiar datos e información entre los Estados que comparten aguas transfronterizas,⁴⁶ la de celebrar consultas y la de realizar actividades conjuntas en áreas específicas, o la de establecer un órgano conjunto.⁴⁷ El deber de cooperar también puede expresarse en términos de temas de cooperación entre los Estados que comparten aguas transfronterizas, entre los que se incluyen el regadío, la energía hidroeléctrica, la navegación, el control de las inundaciones, la pesca, el transporte de madera mediante flotación, la recreación y el turismo.

⁴³ Véase General Assembly (Asamblea General), *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations* (Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas), 1970, <http://caid.ca/UNDecFreiRelCoo1970.pdf>.

⁴⁴ Proyecto de Artículos de 1994, núm. 22, pág. 105. Véase también el art. 3.5 el Protocolo reformado en la SADC, 2000, que establece que “los Estados Parte se comprometen a proseguir y establecer una estrecha cooperación con respecto al estudio y ejecución de todos los proyectos que puedan tener un efecto en el régimen del curso de agua compartido”.

⁴⁵ *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, núm. 3, pág. 63.

⁴⁶ Véase el elemento básico: Intercambio regular de datos e información, págs. 72-74.

⁴⁷ Véase el elemento básico: Establecimiento de órganos conjuntos, págs. 89-92.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 9: Acuerdo sobre el Mekong, 1995

Acuerdo sobre el Mekong, 1995

Artículo 1. Áreas de Cooperación

Cooperar en todos los campos del desarrollo sostenible, en el aprovechamiento, gestión y conservación del agua y de los recursos conexos a la cuenca hidrográfica del Mekong, que incluye, pero no se limita al regadío, la energía hidroeléctrica, la navegación, el control de las inundaciones, la pesca, el transporte de madera mediante flotación, la recreación y el turismo, de manera que se optimicen el uso múltiple y los beneficios mutuos de todos los países ribereños y se minimicen los efectos nocivos que pudieran crear los fenómenos naturales y las actividades humanas.

Otros ejemplos: el art. 5 de la Carta del Agua de la Cuenca Hidrográfica del Volta, 2019; el art. 3 del Acuerdo Marco sobre la Cuenca del Río Sava, 2002; el art. 2 del Convenio de Cooperación para la Protección y el Uso Sostenible del Danubio, 1994 (“Convenio sobre el Danubio, 1994”).

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 123-125.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 32-39.
- Leb, C., “General Obligation to cooperate and Regular Exchange of Data and Information (Article 8 and 9)” (“Obligación general de cooperar e intercambio regular de datos e información [artículos 8 y 9]”), en Boisson de Chazournes, L., *et. al.* (eds.), *The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses – A Commentary (La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación – Un Comentario)* (Oxford University Press, 2018), págs. 123-140.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Principios y otros conceptos rectores

Aspecto clave: Principio de precaución

Cuando es aceptado por las Partes, el principio de precaución puede imponerles obligaciones tanto sustantivas como procedimentales.⁴⁸ En esencia, el principio exige que los Estados adopten medidas para anticipar, prevenir o minimizar la posibilidad de que se causen daños graves o irreversibles a las aguas transfronterizas, incluso cuando el conocimiento científico sea incompleto o no concluyente.⁴⁹ Así, el detonante para la adopción de medidas de precaución es que exista la preocupación, a pesar de la falta de certeza científica, de que probablemente se puedan causar daños. Por lo tanto, antes de actuar no es necesario confirmar la evidencia científica incontrovertible.⁵⁰ Numerosos acreditados instrumentos internacionales mencionan el principio de precaución.⁵¹

Puntos que considerar al incluir una disposición relativa al principio de precaución

- **La mención del principio de precaución en un arreglo ayuda a garantizar que los Estados eviten daños sensibles a las aguas transfronterizas.**

El principio de precaución sustenta otros principios, entre los que se incluye el principio de prevenir un daño sensible.⁵² Las medidas de adaptación al cambio climático también pueden encontrar su base en el principio de precaución. La aplicación del principio de precaución puede implicar una disminución de los beneficios económicos y de los costes de oportunidad. Sin embargo, su inclusión en los arreglos relativos a las aguas transfronterizas puede ser una herramienta importante para la adopción de políticas y leyes razonables. Esto es particularmente cierto en el contexto de cambio ambiental que incluye una reducción de los recursos hídricos disponibles combinada con el crecimiento de la población y el aumento de las necesidades energéticas.

⁴⁸ Véanse p. ej., los artículos 2, 9 j) y 16 del Convenio del Agua de 1992; y los artículos 7, 12, y 20 a 23 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997; y los párrs. 203-205 del caso núm. 32 de las Plantas de Celulosa.

⁴⁹ El art. 2.5 a) del Convenio del Agua de 1992. Véase p. ej., el Principio 15 (que utiliza el término “criterio de precaución” en lugar del de “principio” o del de medidas) de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (“Declaración de Río”) de la Asamblea General, A/CONF.151/5/Rev.1, de 14 de junio de 1992, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Véase también el art. 12 del *Proyecto de Artículos sobre el Derecho de los Acuíferos Transfronterizos*, núm. 20.

⁵⁰ *La Guía de utilización de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua*, núm. 23, pág.166; y De Sadeleer N., y Khayli, M.A., “The role of the precautionary principle in the convention on the protection and use of transboundary watercourses and international lakes” (“El papel del principio de precaución en el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales”), en Tanzi, A., et. al., (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes - Its Contribution to International Water Cooperation (El Convenio de la CEPE sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales - Su contribución a la cooperación internacional en materia de aguas)*, (Brill, 2015, pág. 175). Véase también el artículo 3.2 del Convenio sobre la Protección del Medio Marino de la Zona del Mar Báltico, 1992.

⁵¹ Véase el art. 2.4 del Convenio de Cooperación para la Protección y el Uso Sostenible del Danubio (“Convenio sobre el Danubio, 1994”); el art. 4 del Convenio sobre la Protección del Rin, 1999; el art. 2.5 a) del Convenio del Agua de 1992; y el art. 3 de la Convención sobre el Cambio Climático, 1992.

⁵² Véase el párr. 164 del caso núm. 32 de las Plantas de Celulosa.

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden elegir poner en marcha el principio de precaución mediante la adopción de estándares ambientales específicos.**

La inclusión explícita del principio de precaución dentro de un arreglo relativo a las aguas transfronterizas ayuda a asegurar que las Partes interpreten las obligaciones ambientales contenidas en el arreglo dentro del contexto de incertidumbre científica, como en los futuros escenarios relativos a los impactos del cambio climático.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 10: Acuerdo sobre los Grandes Lagos, 2012

Acuerdo sobre los Grandes Lagos, 2012

Artículo 2.4 Principios y Planteamientos

Las Partes se guiarán por los siguientes principios y enfoques a fin de lograr el propósito de este Acuerdo ...

...

- (i) precaución - incorporando el enfoque de precaución, como se establece en *la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, las Partes tienen la intención de que “[C]uando exista la amenaza de un daño grave o irreversible, la ausencia de una completa certeza científica no se utilizará como una razón para posponer medidas rentables para evitar la degradación ambiental”;

Otros ejemplos: el art. 7 de la Carta del Agua de la Cuenca del Lago Chad, 2012; el art. 4 del Convenio sobre la Protección del Rin, 1999.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, pág. 166.
- De Sadeleer, N., y Khayli, M.A., “The role of the precautionary principle in the convention on the protection and use of transboundary watercourses and international lakes” (“El papel del principio de precaución en el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales”), en Tanzi A., *et. al.*, (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and international Lakes: its contribution to international water cooperation (El Convenio de la CEPE sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales: su contribución a la cooperación internacional en materia de aguas)* (Brill, 2015), págs.160-175.
- Trouwborst, A., “Prevention, precaution, logic and law: the relationship between the precautionary principle and the preventative principle in international law and associated questions” (“Prevención, precaución, lógica y Derecho: la relación entre el principio de precaución y el principio de prevención en el Derecho Internacional y cuestiones conexas”), *Erasmus Law Review (Revista de Derecho Erasmus)*, vol. 2. 2, 2009.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Principios y otros conceptos rectores

Aspecto clave: Sostenibilidad

La sostenibilidad ha sido una prioridad clave de la comunidad internacional, tal y como lo demuestra la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, que reconoce, entre otras, la importancia de lograr un uso sostenible de los recursos hídricos (Objetivo 6). El principio de sostenibilidad, interpretado de acuerdo con el concepto de desarrollo sostenible, impregna el Convenio del Agua de 1992 y la Convención sobre Cursos de Agua de 1997, y ha sido incluido como principio rector en los arreglos relativos a las aguas transfronterizas.⁵³

Puntos que considerar entonces al incluir una disposición sobre la sostenibilidad

- **La mención de la sostenibilidad en un arreglo promueve la inclusión de las diferentes dimensiones del agua, es decir, de sus funciones ambientales, sociales y económicas.**

La inclusión del principio de sostenibilidad en un arreglo relativo a las aguas transfronterizas como principio rector ayuda a los Estados a responder por los factores ambientales y sociales en la ejecución de los proyectos económicos. Ayuda a las Partes a responder por el equilibrio entre los intereses ambientales, sociales y económicos en la gestión y usos de las aguas transfronterizas.

- **La mención de la sostenibilidad ayuda a tener en cuenta la dimensión colectiva e intergeneracional de la gestión de los recursos hídricos.**

La inclusión de la sostenibilidad como principio rector en un arreglo puede ayudar a los Estados que comparten aguas transfronterizas a adoptar acciones colectivas para abordar los riesgos de degradación ambiental. También orienta a los Estados a considerar, de acuerdo con el principio de equidad intra e intergeneracional, los derechos tanto de las generaciones presentes como futuras.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 11: Acuerdo sobre los Grandes Lagos, 2012

Acuerdo sobre los Grandes Lagos, 2012

Artículo 2: Finalidad, principios y planteamientos

[...]

m) sostenibilidad: consideración de los factores sociales, económicos y ambientales e incorporación de un estándar de atención multigeneracional para abordar las necesidades

⁵³ Véanse los artículos 1.1, 2.2, 2.5 c) y 3.1 i) del Convenio del Agua de 1992; y los artículos 5, 20 y 24 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997. Véase también el núm. 22, párr. 140 del caso *Gabčíkovo-Nagymaros*. Una variedad de instrumentos vinculantes y no vinculantes mencionan también la sostenibilidad, entre ellos la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 1972 (“Declaración de Estocolmo”), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?OpenElement>; la Declaración de Río de 1992, núm. 49; de la Asociación de Derecho Internacional, *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development (la Declaración de Nueva Delhi sobre los Principios de Derecho Internacional relativos al Desarrollo Sostenible)*, 2002, <https://www.ecolex.org/details/literature/new-delhi-declaration-of-principles-of-international-law-relating-to-sustainable-development-mon-070850/>; de la UICN, *Draft Covenant on Environment and Development (el Proyecto de Pacto sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo)*, 2017, <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2443>, Art. 1.

actuales, al tiempo que se mejora la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades;

Otros ejemplos: el artículo 7 de la Carta del Agua de la Cuenca del Lago Chad, 2012; el art. 4 g) del Convenio sobre el Rin, 1999.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012.
- Rieu-Clarke, A., "The sustainability principle" ("El Principio de Sostenibilidad") en Tanzi, A., et al., (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and international Lakes: its contribution to international water cooperation (El Convenio de la CEPE sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales: su contribución a la cooperación internacional en materia de aguas)* (Brill, 2015), págs. 195-210.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Principios y otros conceptos rectores

Aspecto clave: Principio de quien contamina/usa paga (PPP)

El "principio de quien contamina paga" (PQCP) estipula que "los costes de las medidas de prevención, control y reducción de la contaminación correrán a cargo de quien contamine".⁵⁴ Tiene un carácter fundamentalmente nacional, es decir, regula las relaciones dentro del territorio de una Parte y no entre las Partes. Sin embargo, el PQCP es uno de los principios que pueden orientar a los Estados al intentar prevenir los efectos transfronterizos adversos significativos. Tiene tanto una dimensión preventiva (el coste de *la prevención de la contaminación*) como reparadora (*principio de responsabilidad* - los costes de "depuración").⁵⁵ El PQCP es uno de los principios fundamentales de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (Principio 16). Al PQCP se le puede distinguir de la "compensación" en el sentido de que, incluso si los daños ya se han compensado, ello no exime a quien ha contaminado de la obligación de prevenir la contaminación y de pagar el coste de la misma.⁵⁶ Respecto a situaciones en las que no se puede establecer la identificación de la relación causa-efecto, ni se puede identificar a quien contamina, se recomienda la posibilidad de establecer fondos especiales.⁵⁷

⁵⁴ Véase el art. 4.2 d) del Tratado sobre el Dniéster, 2012. Véase también el art. 2.5 del Convenio del Agua de 1992.

⁵⁵ Véase la sección XV, párrafo 3º de UNECE (CEPE), *Code of Conduct on Accidental Pollution of Transboundary Inland Waters ("Código de conducta sobre la contaminación accidental de las aguas continentales transfronterizas")*, 2009, <https://unece.org/environment-policy/publications/code-conduct-accidental-pollution-transboundary-inland-waters>; y el Principio 3, pár. 12 de la ILC (CDI), *Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities (with commentaries) ("Borrador de principios relativos a la asignación de las pérdidas en el caso de que se produzca un daño transfronterizo derivado de la realización de actividades peligrosas [comentado])*", 2006, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_10_2006.pdf.

⁵⁶ CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, núm. 3, párr. 133 c).

⁵⁷ Véase UNECE (CEPE), *Recommendation to ECE Governments on the Protection of Soil and Aquifers Against Non-Point Source Pollution* ("Recomendación a los gobiernos de la CEPE sobre la protección del suelo y los acuíferos frente a la contaminación difusa"), 1988, https://unece.org/DAM/env/water/documents/Reco_%20Protect.%20of%20Soil%20&%20Aquifers.pdf, recomendación 29.

Puntos que considerar al incluir una disposición relativa al principio de quien contamina paga

- **La mención al PQCP en un arreglo ayuda a asignar responsabilidades en el caso de que se causen daños a los recursos transfronterizos.**

Al asignar la responsabilidad por los daños causados al sistema del agua, el PQCP anima a los Estados a prevenir los daños a las aguas transfronterizas incentivando a las y los usuarios a utilizar los recursos hídricos de manera racional y a prevenir, controlar y reducir las sustancias contaminantes. El principio anima a las actrices y a los actores privados a utilizar productos y tecnologías más limpias.

- **La mención del PQCP en un arreglo anima a los Estados a establecer medidas nacionales que asignen la responsabilidad económica procedente del daño sensible y la prevención.**

Mientras que el PQCP tiene un enfoque fundamentalmente nacional, la mención de dicho principio en un acuerdo u otro arreglo relativo a las aguas transfronterizas anima a los Estados a adoptar y/o mantener las medidas necesarias para apoyar su aplicación a nivel nacional, como en el caso de la asignación de la responsabilidad económica a nivel nacional, asegurando que sean las y los actores privados quienes soporten el coste económico de sus actividades operativas de carácter contaminante y de aquellas que causen contaminación accidental. Su inclusión en un arreglo relativo a las aguas transfronterizas puede también facilitar en los diferentes Estados Parte la armonización de la legislación que hace referencia al PQCP.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 12: Acuerdo relativo a la protección del río Escalda, 1994

Acuerdo relativo a la protección del río Escalda, 1994

Artículo 3: Principios de la cooperación

2) En su actuación las Partes Contratantes se guiarán por los siguientes principios:

[...]

d) El principio de "quien contamina paga", según el cual los costes de las medidas de prevención, control y reducción de la contaminación correrán a cargo de quien contamine.

Otros ejemplos: el art. 2.4 del Convenio sobre el Danubio, 1994; el art. 4 de la Adenda al Acuerdo por el que se establece un régimen fluvial uniforme y se crea la CICOS, 2007.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 28-31.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 28-31.
- Duvic-Paoli, L-A., y Dupuy, P-M., "The polluter-pays principle in the 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes" ("El principio de "quien contamina paga" en el Convenio de la CEPE sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1992"), en Tanzi, A., *et al.*, (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and*

international Lakes: its contribution to international water cooperation (El Convenio de la CEPE sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales: su contribución a la cooperación internacional en materia de aguas) (Brill, 2015), págs.176-194.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Principios y otros conceptos rectores

Aspecto clave: Derechos humanos al agua potable y al saneamiento

La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos reconocieron en 2010 los derechos al agua potable y al saneamiento.⁵⁸ Ambos derechos se derivan del derecho a un nivel de vida adecuado enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Mientras que el agua está estrictamente vinculada a la supervivencia humana, la falta de saneamiento adecuado afecta a la potabilidad del agua, afectando así a la salud humana, y puede tener un profundo impacto en las condiciones de vida individuales, además de afectar a la seguridad y dignidad personal. Estos derechos están indisolublemente conectados con el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, que generalmente se interpreta de manera amplia para abarcar no solo las disposiciones relativas a la prestación de atención médica, sino también las relativas a la promoción de aquellos elementos y condiciones que permiten que las personas gocen de buena salud.⁵⁹

Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos no han abordado expresamente la relación entre los derechos al agua potable y al saneamiento y las aguas transfronterizas.⁶⁰ Sin embargo, algunos instrumentos relativos a las aguas transfronterizas mencionan los derechos al agua potable y al saneamiento.⁶¹ También existe una práctica internacional emergente que exige la inclusión del derecho al agua potable y al saneamiento. Por ejemplo, las Directrices relativas al Derecho Humano al Agua en África, aprobadas en 2002 por la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos animan a los Estados a "reconocer explícitamente el derecho al agua en los acuerdos relativos a las aguas transfronterizas" y consideran el derecho al agua como "uno de los factores relevantes que determinan si el uso del recurso es equitativo y razonable".⁶²

⁵⁸ Resolución 64/292 de la Asamblea General, <https://daccess-ods.un.org/TMP/9676144.71912384.html>; Resolución 15/9 del Consejo de Derechos Humanos, <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-15-9/>.

⁵⁹ Véase Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (CESCR, en sus siglas en inglés) *General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Observación general 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud)* (Art. 12), 2000, <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf>.

⁶⁰ Véanse la Resolución 64/292, núm. 58 de la Asamblea General; y la Resolución 45/8, núm. 58 del Consejo de Derechos Humanos.

⁶¹ Véase por ejemplo la Carta de las Aguas del Río Senegal, 2002 (art. 4). También el Tratado entre el Gobierno de la República de Moldova y el Gabinete de Ministros de Ucrania sobre Cooperación en materia de Protección y Desarrollo Sostenible en la Cuenca del río Dniéster ("Tratado sobre el Dniéster, 2012"), que ordena a los Estados que consideren el suministro de agua potable como una necesidad humana vital. Véase también el Consejo de la UE de 2018, *Conclusions on Water Diplomacy (Conclusiones sobre la Diplomacia del Agua)*, <https://unece.org/environment/press/eu-conclusions-water-diplomacy-promote-accession-and-implementation-water>, que incluye menciones tanto a los derechos humanos al agua y al saneamiento como a las aguas transfronterizas.

⁶² African Commission on Human and Peoples' Rights (Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos), *Guidelines on the Right to Water in Africa* (Directrices relativas al Derecho Humano al Agua en

Los derechos al agua potable y al saneamiento están también estrechamente relacionados con asegurar la no discriminación contra la mujer.⁶³ Entre otras cosas, las instalaciones de agua y saneamiento adecuadas (que cuenten con el equipamiento apropiado para la gestión de la higiene menstrual) en las instituciones educativas, así como en los lugares públicos, son clave para garantizar el derecho a la educación de todas las niñas y la participación efectiva de las mujeres en los asuntos públicos. Lo que conduce a un Estado hacia la consecución de los ODS.

Recuadro 13: Resolución 45/8 del Consejo de Derechos Humanos

Resolución 45/8 del Consejo de Derechos

En 2020, el Consejo de Derechos Humanos reafirmó que:

- En virtud del derecho humano al agua potable, toda persona, sin discriminación, tiene derecho a un acceso sostenido a agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico.
- En virtud del derecho humano al saneamiento, toda persona, sin discriminación, tiene derecho al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad.

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa a los derechos humanos al agua y al saneamiento

- **Los dos derechos pueden complementar e influir el contenido sustantivo del arreglo.**

Los derechos al agua potable y al saneamiento pueden influenciar las disposiciones relativas a los usos y a la asignación del agua e informar su interpretación y aplicación. Este es el caso, por ejemplo, en relación al principio de utilización equitativa y razonable. Los derechos al agua potable y al saneamiento deben por tanto considerarse dentro de los factores que deben sopesarse al determinar el carácter "equitativo" y "razonable" de determinados usos de las aguas transfronterizas.⁶⁴ Esta relación se menciona en el artículo 10 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997, que señala que se debe prestar "especial atención" a las "necesidades humanas vitales" al determinar qué sea equitativo y razonable.⁶⁵ Aunque más amplio, el

África), 2020, párr. 35.2, <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=71>. Véase también la *Observación general núm. 15* del CESCR: El Derecho al Agua (Arts. 11 y 12 del Pacto), 2003, párr. 31, <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d11.pdf>, que explícitamente exige la cooperación internacional: “[p]ara cumplir sus obligaciones internacionales en relación con el derecho al agua, los Estados Parte tienen que respetar el disfrute de ese derecho en otros países. La cooperación internacional exige que los Estados Parte se abstengan de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países”.

⁶³ Véase en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 14).

⁶⁴ Para la formulación del principio de utilización equitativa y razonable, así como para los factores relevantes para una utilización equitativa y razonable, véanse, por ejemplo, los artículos 4 y 5 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997.

⁶⁵ Las necesidades humanas vitales se definen como “agua suficiente para sustentar la vida humana, lo que incluye tanto el agua potable como el agua necesaria para la producción de alimentos a fin de prevenir la inanición”, Convención sobre los Cursos de Agua de 1997, Declaraciones de entendimiento (1997); véase el *Acta Resumida de la 57ª Reunión: Sexta Comisión*, 1997 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, <https://digitallibrary.un.org/record/243256?ln=en>.

término "necesidades humanas vitales" abarcaría el suministro de agua para satisfacer las necesidades básicas de agua potable y de saneamiento.

- **La aplicación del derecho general al agua potable y al saneamiento apoya las normas relativas a la protección de la calidad del agua y a la prevención, reducción y control de enfermedades relacionadas con el agua.**

La falta de un suministro de agua adecuado y de sistemas eficaces de saneamiento puede producir contaminación, perturbar el funcionamiento de los ecosistemas y dar lugar a enfermedades que son transmitidas por el agua, tales como la diarrea y el cólera, entre otras.

- **Los dos derechos en cuestión ayudan a reforzar las características procedimentales, la apropiación y la sostenibilidad de un arreglo relativo a las aguas transfronterizas.**

Los derechos humanos al agua potable y al saneamiento otorgan a las personas el derecho a tener acceso a la información relativa al agua y al saneamiento, a implicarse de manera efectiva en la toma de decisiones y a poder recurrir a los mecanismos de reparación cuando sus derechos han sido violados. A su vez, esto ayuda a reforzar la participación del público, la apropiación por parte de las comunidades del marco jurídico y la sostenibilidad de este. Los dos derechos en cuestión pueden también complementar las disposiciones relativas a la evaluación ambiental estratégica y de impacto ambiental, que pueden incluir una evaluación del impacto sobre los derechos humanos cuando las medidas previstas pudieran posiblemente afectar a las comunidades y a las personas que viven en la cuenca transfronteriza. De esta manera, se logran las consideraciones de justicia ambiental.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 14: Carta de las Aguas del río Senegal, 2002

Carta de las Aguas del río Senegal, 2002

Capítulo 3. – Principios y Modalidades de la Distribución del Agua entre diversos usos

Artículo 4

El uso de las aguas del río queda abierto a cada Estado ribereño, así como a las personas que se encuentren en su territorio de acuerdo con los principios y modalidades definidos en la presente Carta.

La distribución de las aguas entre los usos se basa, en particular, en los siguientes principios generales:

(...)

Los principios rectores de cualquier asignación de las aguas del río pretenden asegurar, en la perspectiva del desarrollo sostenible, el pleno disfrute del recurso por parte de las poblaciones de los Estados ribereños, a la vez que se respeta la seguridad de las personas y de las obras, así como el derecho humano fundamental al agua potable.

Otros ejemplos: el art. 4.2 c) del Tratado sobre el Dniéster, 2012.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas), *General Comment No. 15 (Observación general núm. 15)*, 2003, <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d11.pdf>.
- Tanzi, A., “Reducing the gap between international water law and human rights law: The UNECE Protocol on Water and Health” (“Reducción de la brecha entre el Derecho Internacional del Agua y el Derecho relativo a los Derechos Humanos: el Protocolo de la CEPE sobre el Agua y la Salud”), *International Community Law Review (Revista de Derecho Comunitario Internacional)*, Vol. 12.3, 2010.
- African Commission on Human and Peoples’ Rights (Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos), *Guidelines on the Right to Water in Africa (Directrices relativas al Derecho Humano al Agua en África)*, 2019, <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=71> .
- Véase *EU Guidelines on Safe Drinking Water and Sanitation (Directrices relativas al agua potable y al saneamiento de la UE)*, 2019, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/hr_guidelines_sanitation_en.pdf.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Asignación del agua y regulación del caudal

La asignación del agua determina quién se beneficia de los recursos hídricos compartidos, para qué fines, en qué cantidad y calidad, dónde y en qué momento. El manejo de la creciente demanda de agua de los diversos sectores, la gestión de la escasez de agua y del cambio climático exige una gestión coordinada, sostenible y equitativa de las asignaciones y de los caudales, particularmente en el contexto transfronterizo. Los modelos de asignación permiten que los Estados que comparten aguas transfronterizas simulen escenarios de desarrollo a corto, mediano y largo plazo. Dichos modelos permiten optimizar las inversiones y mejorar la distribución de los beneficios entre los Estados. La evaluación de beneficios está relacionada con la planificación de las inversiones en la cuenca, y es una herramienta práctica de la cooperación transfronteriza en el área del agua, que permite identificar las posibles desigualdades y promover los esfuerzos en la cooperación.

Recuadro 15: Gestión coordinada de las presas en la cuenca hidrográfica del Níger

Gestión coordinada de las presas en la cuenca hidrográfica del Níger

Existe un gran potencial para el desarrollo regional en la cuenca hidrográfica del Níger, en particular en lo que concierne al regadío y a la energía hidroeléctrica. Un desafío importante para la Autoridad de la Cuenca del Níger (ACN) y sus nueve Estados miembros es lograr una coherencia global en el desarrollo y la gestión de toda la cuenca. Las grandes presas estructurantes, actualmente en funcionamiento, incluyen la de Sélingué en Mali, las de Kinji, Jebba, Shiroro, y Dadin Kowa en Nigeria y la de Lagdo en Camerún. Los proyectos en curso son los de Fomi y Taoussa en Guinea y Mali, y el de Kandadji en Níger.

El Anexo 2 de la Carta del Agua de la Cuenca del Níger, relacionado con los Reglamentos de Aguas para la Gestión Coordinada de las Represas Estructurantes, fue redactado y luego aprobado a finales de 2019 por el Consejo de Ministros de la ACN. Su aplicación se basa en un actualizado modelo de asignación y en una herramienta de gestión táctica. Además de recopilar datos y hacer operativas las expectativas, las posibles mejoras en la gestión conjunta de las presas en la cuenca del Níger se centran, en particular, en la implementación por parte del Comité Técnico Permanente, responsable de hacer cumplir el Reglamento para la Gestión Coordinada.

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa a la asignación del agua y a la regulación de los caudales

- **La inclusión de disposiciones relativas a la asignación del agua permite elegir un escenario de desarrollo compartido y asegurar una gestión consensuada de las aguas transfronterizas**

Las herramientas para la asignación se basan en modelos de uso que permiten simular las operaciones hidrológicas y la asignación entre sectores (regadío, industrias, agua potable, energía hidroeléctrica, necesidades de los ecosistemas, etc.) en función del uso, de las estaciones del año y de los Estados. Algunas herramientas pueden también modelar la calidad del agua. Los Estados pueden utilizar modelos cuantitativos para simular varios escenarios, en particular escenarios hidrometeorológicos. Estos escenarios también podrían enfocarse en las

varias opciones existentes para el desarrollo, particularmente en las nuevas instalaciones transfronterizas y en su combinación dentro de la cuenca. Los Estados que comparten las aguas transfronterizas deben redactar y aprobar por consenso los escenarios estudiados e incluirlos en el arreglo, p. ej., en un anexo, o dentro de un instrumento suplementario.

- **La inclusión de disposiciones relativas a la regulación de los caudales depende del desarrollo de instalaciones que permitan regular los caudales. Estas instalaciones pueden gestionarse con métodos compartidos y construirse de forma conjunta y coordinada.**

Los caudales se regulan mediante la gestión de las instalaciones e infraestructuras hidráulicas. Los Estados que comparten aguas transfronterizas enfrentan a menudo el desafío de lograr una coherencia general en el desarrollo y la gestión de las aguas de la cuenca, seleccionando y coordinando los proyectos más pertinentes. La regulación conjunta del agua pretende definir los principios, las normas generales, los métodos y límites de la gestión conjunta de las instalaciones actuales y futuras de la cuenca, mientras tiene en cuenta el interés general. Las reglas y principios de la gestión conjunta de la infraestructura pueden redactarse a nivel “estratégico”, en función de los objetivos hidrológicos e hidráulicos a alcanzar, y a nivel “táctico”, es decir, para la gestión operativa.

- **Los arreglos relativos a la asignación de las aguas transfronterizas deben ser adaptables.**

Los arreglos deben poder adaptarse, a medio y largo plazo, a los cambios hidrológicos, climáticos y a otros factores conexos. Las asignaciones mediante porcentajes en lugar de mediante cantidades absolutas, la revisión periódica y el uso de umbrales objetivos para abordar la necesidad de desviaciones excepcionales son planteamientos que pueden dotar de adaptabilidad a sus disposiciones.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 16: Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, 1998

Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, 1998 (“Convenio de Albufeira, 1998”)

Artículo 16 – Caudales

1. Las Partes en el seno de la Comisión definirán para cada cuenca hidrográfica, de acuerdo con métodos adecuados a la especificidad de cada cuenca, el régimen de caudales necesarios para garantizar el buen estado de las aguas y los usos actuales y previsibles y el respeto al régimen vigente en los Convenios de 1964 y 1968.
2. El régimen de caudales, para cada cuenca hidrográfica será propuesto por la Comisión, y aprobado por la Conferencia.
3. Cada parte realizará en su territorio la gestión de sus infraestructuras hidráulicas de manera que se garantice el cumplimiento de los caudales fijados.

4. Cualquier extracción de agua, independientemente del uso y destino geográfico de esas aguas supondrá el cumplimiento del régimen de caudales y demás disposiciones de este Convenio.

Otros ejemplos: el art. 19 y el Anexo 2 del Acuerdo sobre el Búzi, 2019; el Anexo 2 de la Carta de la Cuenca Hidrográfica del Níger de 2008; el art. 5 del Acuerdo Tripartito (Argentina, Brasil, Paraguay) de 1979.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *Draft handbook on water allocation in a transboundary context (Borrador del manual sobre asignación del agua en un contexto transfronterizo)*, 2021, https://unece.org/sites/default/files/2021-04/INF5_Draft%20Handbook%20on%20Water%20Allocation%20in%20a%20Transboundary%20Context.pdf.
- UNECE (CEPE), *Identifying, assessing and communicating the benefits of transboundary water cooperation. Lessons learned and recommendations (Identificación, evaluación y comunicación de los beneficios de la cooperación en materia de aguas transfronterizas: enseñanzas adquiridas y recomendaciones)*, 2018.
- International Network of Basin Organisations (Red Internacional de Organismos de Cuenca), *The handbook for integrated water resources management in transboundary basins of rivers, lakes and aquifers (Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas de ríos, lagos y acuíferos)*, 2012, <https://www.inbo-news.org/IMG/pdf/MGIREB-UK-2012-2.pdf>.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Instalaciones e infraestructuras hidráulicas

Los Estados pueden haber construido instalaciones e infraestructuras hidráulicas para varios usos de agua existentes o previstos. Aunque todos los Estados dentro de una cuenca puedan beneficiarse de estas instalaciones e infraestructuras, pueden existir riesgos río abajo o su construcción puede perjudicar los usos que se dan río arriba. La idea de que varios Estados “compartan” la misma cuenca no se refiere solo a los recursos hídricos, sino que, dados los vínculos existentes entre agua-alimentos-energía-ecosistemas, compartir podría también relacionarse con los usos y beneficios intersectoriales derivados. El compartir estos beneficios puede conllevar ventajas para los Estados que comparten una cierta cuenca, incluida la de su capacidad para atraer financiación para los proyectos.⁶⁶

Algunos Estados que comparten aguas transfronterizas poseen en común grandes presas. En estos casos, dos o más Estados que comparten aguas transfronterizas pueden decidir, mediante un acto jurídico, que la presa sea su bien común e indivisible. A veces dos Estados podrían construir una presa en su frontera común, lo que inevitablemente les obligaría a cooperar. Cuando un gran proyecto se ubica en el Estado situado más río arriba o más río abajo de la cuenca transfronteriza, ello puede devenir también un obstáculo para los países, ya que los

⁶⁶ Nota de Orientación sobre Políticas: Los Beneficios de la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas: Identificación, Evaluación y Comunicación, núm. 11.

futuros proyectos en esos Estados situados más río arriba o más río abajo pueden perjudicar el suministro de agua de otros Estados o depender de él. En tales situaciones se vuelve importante que exista un régimen claro de reparto de los beneficios a fin de regular y regir a nivel de la cuenca los usos de las aguas transfronterizas.

Recuadro 17: Trabajos conjuntos en la Cuenca del Senegal

Trabajos conjuntos en la Cuenca del Senegal

Además de los Convenios relativos a la creación de la OMVS (en sus siglas en francés: Organización para el Desarrollo del Río Senegal) y sobre el estatus legal del río Senegal, las y los Jefes de Estado y de Gobierno de Malí, Mauritania y Senegal, a los que luego se unió Guinea, firmaron en 1978 el Convenio sobre el Estatus Legal de las Obras Comunes y el Convenio sobre la Financiación de las Obras Comunes se firmó el 12 de mayo de 1982 en Bamako.

Ello condujo a la construcción de las presas Diama y Manantali respectivamente en 1988 y 1990, que luego se complementó con los proyectos hidroeléctricos de filo de agua de Félou y Gouina. Las empresas de gestión y explotación, compartidas por los cuatro Estados, son responsables de su funcionamiento y mantenimiento.

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa a las instalaciones e infraestructuras hidráulicas

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden decidir incluir una disposición relativa al desarrollo de una infraestructura hidráulica conjunta.**

La decisión de poner en marcha una instalación conjunta en un curso de agua transfronterizo puede ser una cuestión delicada para la cooperación entre los Estados. Obtener el consenso sobre un proyecto conjunto es un hito importante en toda cooperación internacional e integración político-económica. La infraestructura hidráulica conjunta puede proporcionar importantes beneficios económicos y sociales, en particular en lo que respecta a la energía y a la agricultura de regadío. El desarrollo de una infraestructura conjunta puede prevenir los riesgos de impactos negativos en los Estados situados río abajo causados por captaciones y cambios en el sistema del caudal. La infraestructura conjunta puede contribuir a prevenir tensiones entre los Estados que comparten aguas transfronterizas y puede convertirse en un factor importante de integración cuando se diseña y gestiona de forma consensuada. Aunque se estipule la posibilidad de un proyecto conjunto en el arreglo, los detalles pueden establecerse en futuros anexos o protocolos.

- **Los Estados pueden considerar la inclusión de disposiciones relativas a la seguridad de la infraestructura hídrica.**

Los grandes proyectos deben respetar las normas de seguridad, que incluyen la aplicación de las normas internacionales sobre seguridad de las presas, así como los mecanismos de seguimiento y la armonización de sus prácticas. Es importante elaborar planes de contingencia para prevenir los riesgos de rotura de una presa. Los planes de preparación para situaciones de emergencia deben ser aspectos clave de tales proyectos. La mención de los principios y normas del Derecho Internacional Humanitario (que se aplican también a los conflictos armados internacionales y no internacionales) puede contribuir al objetivo de asegurar la seguridad de

las presas.⁶⁷ En términos de seguridad, los Estados pueden considerar la inclusión de disposiciones relativas a la protección de los recursos e infraestructura comunes en tiempos de conflicto armado, respetando así, de conformidad con la Declaración de Río de 1992 (Principio 24), el Derecho Internacional.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 18: Cursos de Agua Compartidos en la Comunidad para el Desarrollo del África Austral, 2000

Protección de las instalaciones hidráulicas

Protocolo Revisado sobre Cursos de Agua Compartidos en la Comunidad para el Desarrollo del África Austral, 2000

Artículo 4: Disposiciones específicas

3) c) iii) Los cursos de agua compartidos y las plantas, instalaciones y otras obras conexas gozarán de la protección otorgada por los principios y normas del Derecho Internacional aplicables en los conflictos armados internacionales y no internacionales, y no se utilizarán en violación de dichos principios y normas.

Otros ejemplos: el Convenio sobre el Estatus Legal de las Obras Comunes de la OMVS, 1978; el art. 10 del Tratado sobre el Dniéster, 2012; Tratado sobre el Proyecto relativo a las Tierras Altas de Lesoto, 1986.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Water Convention (Convenio del Agua), Note by the Secretariat (Nota de la Secretaría), *Nexus solutions and investments in transboundary basins: draft report – the scope, approach and the analytical framework (Soluciones basadas en el nexo e inversiones en las cuencas transfronterizas: borrador de informe: ámbito, enfoque y marco analítico)*, 2020, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2020/WATER/09Sep30-20Oct_15th_IWRM/INF.4_ENG_Nexus_Solutions_Investments_final.pdf
- Global High-Level Panel on Water and Peace (Panel Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz), *A Matter of Survival (Una Cuestión de Supervivencia)*, 2017.
- Geneva Water Hub (Centro para el Agua de Ginebra), *The Geneva List of Principles on the Protection of Water Infrastructure (Lista de los Principios de Ginebra sobre la Protección de la Infraestructura Hídrica)*, 2020, https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/gva_list_of_principles_protection_water_infra_www.pdf.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

⁶⁷ Véanse el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, y el relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), 1977 (arts. 54 y 56), y el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II), 1977 (arts. 14 y 15).

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Prevención, reducción y control de la contaminación

La contaminación del agua, tanto regular como accidental,⁶⁸ se produce en muchas cuencas transfronterizas, lo que afecta de manera significativa a los recursos hídricos, a los ecosistemas acuáticos, así como al suministro del agua para satisfacer las necesidades humanas y las de los sectores económicos. La contaminación del agua aumenta la competencia por los recursos hídricos disponibles para satisfacer las diferentes necesidades.

Tanto el Convenio del Agua de 1992 como la Convención sobre Cursos de Agua de 1997 mencionan explícitamente la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir, controlar y reducir la contaminación de las aguas que causan o pueden causar impactos transfronterizos.⁶⁹ Las medidas contra la contaminación del agua incluyen: el establecimiento de objetivos y criterios de calidad del agua; la otorgación de permisos previos para los vertidos de aguas residuales; el seguimiento y control de los vertidos autorizados; la aplicación de la mejor tecnología disponible en el proceso de obtención de los permisos; la utilización de las mejores prácticas ambientales para la reducción de la contaminación procedente de fuentes difusas; la utilización de la evaluación del impacto ambiental y de otros medios de evaluación; y, la adopción de medidas específicas para la prevención de la contaminación de las aguas subterráneas.

La prevención, reducción y control de la contaminación del agua es un tema importante para la cooperación en muchas cuencas. Además, estas cuestiones suelen ser el centro del interés público y de la implicación en la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

Puntos que considerar al incluir una disposición relativa a la prevención, reducción y control de la contaminación del agua

- **La inclusión de las disposiciones relativas a la prevención, reducción y control de la contaminación del agua puede completar otros requisitos procedimentales.**

Los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden aplicar las disposiciones relativas a la contaminación del agua mediante la realización de una vigilancia y evaluación conjuntas⁷⁰ del estado de las aguas transfronterizas, estableciendo objetivos y criterios conjuntos de calidad del agua y ejecutando programas específicos para reducir la contaminación puntual y difusa.

- **Tanto el principio de utilización equitativa y razonable como el deber de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir un daño sensible abordan la contaminación transfronteriza.**

La contaminación transfronteriza suele estar en el centro de las preocupaciones entre los Estados en cuanto a la utilización equitativa y razonable de las aguas transfronterizas y, por lo tanto, es un factor clave para determinar qué es equitativo y razonable. En línea similar, la obligación de diligencia debida para adoptar todas las "medidas apropiadas" para prevenir daños sensibles se relaciona, a menudo, con la contaminación transfronteriza. Por lo tanto, las disposiciones más específicas relativas a la contaminación pueden complementar y respaldar

⁶⁸ Véase el aspecto clave: Situaciones de emergencia o críticas, que incluyen las inundaciones y sequías, págs. 48-52.

⁶⁹ Artículo 2.2 a) del Convenio del Agua de 1992; el artículo 21. 2 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997.

⁷⁰ Véase el elemento básico: Seguimiento y evaluación conjuntos, págs. 84-86.

los principios sustantivos generales de utilización equitativa y razonable, el deber de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir daños sensibles y la obligación general de cooperar.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 19: Protocolo para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago Victoria, 2003

**Protocolo para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago Victoria, 2003
("Protocolo sobre el Lago Victoria, 2003")**

Artículo 19

Prevención de la contaminación en la fuente

1. El Estado asociado deberá:

a) Exigir a las y los promotores de las actividades previstas que pongan en funcionamiento medidas que prevengan la contaminación y, cuando la prevención no sea posible, que minimicen la contaminación.

b) Poner en funcionamiento medidas que conduzcan a las y los operadores de las instalaciones existentes a evitar, reducir, minimizar y controlar la contaminación producida por dichas instalaciones.

c) Desarrollar una minería sostenible y métodos de extracción de mineral y de procesamiento sostenibles.

2. Los Estados asociados deberán adaptar esas medidas a las realidades económicas de la Cuenca, lo que incluye a la capacidad de las y los propietarios de las entidades reguladas para permitir medidas correctivas siempre que esas realidades sean compatibles con la necesidad de desarrollo sostenible a largo plazo.

3. Los Estados asociados adoptarán medidas para reducir el vertido de desechos municipales en el Lago.

Artículo 20

Prevención de la contaminación procedente de fuentes difusas

Los Estados Asociados tomarán todas las realidades legales y económicas apropiadas de la Cuenca, incluida la capacidad de las y los propietarios de las entidades reguladas para permitirse la adopción de medidas correctivas, siempre que esas realidades sean compatibles con la necesidad a largo plazo de desarrollo sostenible.

a) Prácticas forestales sostenibles, agrosilvicultura, forestación, reforestación y buenas prácticas ganaderas;

b) métodos apropiados de uso de la tierra agrícola, conservación del suelo, control y minimización del uso de insumos químicos agrícolas;

c) ordenación del territorio general y ejecución de las leyes de urbanismo;

d) saneamiento e higiene en la Cuenca. [...].

Otros ejemplos: el art. 3 del Acuerdo entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de la República de Kazajstán sobre la Conservación del Ecosistema de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Ural, 2016; y el Acuerdo marco entre el Gobierno de

Montenegro y el Consejo de Ministras y Ministros de la República de Albania relativo a sus mutuas relaciones en el área de la gestión de las aguas transfronterizas, 2018.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *Joint Expert Group on Water and Industrial Accidents (Grupo Conjunto de Personas Expertas en Agua y Accidentes Industriales)*, 2019.
- UNECE (CEPE), *Safety guidelines and good practices for the management and retention of firefighting water (Directrices de seguridad y buenas prácticas de la gestión y retención del agua procedente de la extinción de incendios)*, 2019, <https://unece.org/environment-policy/publications/safety-guidelines-and-good-practices-management-and-retention>.
- UNECE (CEPE), *Checklist for contingency planning for accidents affecting transboundary waters (Lista de verificación para la planificación de contingencias que afecten a las aguas transfronterizas)*, 2016, <https://unece.org/environment-policy/publications/checklist-contingency-planning-accidents-affecting-transboundary>
- UNECE (CEPE), *Safety guidelines and good industry practices for oil terminals (Directrices de seguridad y buenas prácticas industriales para las terminales petroleras)*, 2015, <https://unece.org/environment-policy/publications/safety-guidelines-and-good-industry-practices-oil-terminals>.
- UNECE (CEPE), *Safety guidelines and good practices for pipelines (Directrices de seguridad y buenas prácticas para los oleoductos)*, 2015, <https://unece.org/environment-policy/publications/safety-guidelines-and-good-practices-pipelines-0>.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Situaciones de emergencia o críticas, que incluyen las inundaciones y sequías

Con base en la cooperación tradicional en cuanto a la gestión conjunta del riesgo de inundaciones o sequías, o en la cooperación sobre instalaciones y actividades peligrosas específicas, los Estados avanzan gradualmente, de acuerdo con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, hacia la cooperación en la reducción del riesgo de desastres en las cuencas transfronterizas.⁷¹ El término "situaciones de emergencia" o "situaciones críticas" se refiere a todas las situaciones que puedan causar un impacto transfronterizo, independientemente de su origen, tanto si se deben a fenómenos naturales, p. ej., inundaciones, sequías, hielo a la deriva, tormentas, otras condiciones meteorológicas extremas y terremotos, o a la conducta humana tales como los accidentes industriales y otros accidentes, las inundaciones provocadas por las personas y el sabotaje de instalaciones. El

⁷¹ UN (ONU), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2040 (Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2040)*, 2015, <https://digitallibrary.un.org/record/243256?ln=en>.

vertido en el agua incluso de pequeñas cantidades de sustancias peligrosas puede causar daños ambientales importantes con efectos de largo alcance y a largo plazo.⁷²

El término situaciones de emergencia o críticas incluye situaciones causadas por eventos repentinos o por el efecto acumulativo de circunstancias que se extienden a lo largo de un período de tiempo, con un alcance que, en un momento determinado, amenaza con causar un impacto transfronterizo.⁷³ Las situaciones de emergencia o críticas desencadenan a menudo la cooperación bilateral y de toda la cuenca en materia de aguas transfronterizas o impulsan el fortalecimiento de dicha cooperación.

Con respecto a minimizar el riesgo de situaciones de emergencia o críticas, ya sean naturales o el resultado de la conducta humana, las obligaciones que pueden establecerse en un arreglo incluyen la elaboración de planes de contingencia conjuntos; la exigencia de notificar sin demora y, cuando corresponda, prestar asistencia; el compromiso de construir o coordinar infraestructuras de protección contra las inundaciones y de establecer o coordinar las medidas de preparación ante las inundaciones.

Recuadro 20: Situaciones de emergencia o críticas dentro de los convenios mundiales sobre el agua

Situaciones de emergencia o críticas dentro de los convenios mundiales sobre el agua

Las siguientes obligaciones de los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden derivarse de los dos convenios mundiales sobre el agua:

- obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para evitar que surjan situaciones de emergencia o críticas (Convenio del Agua de 1992 [arts. 2.1 y 3.1 j) y l]) y Convención sobre Cursos de Agua de 1997 [art. 27]);
- obligación de elaborar planes de contingencia (Convenio del Agua de 1992 [art. 3.1 j]) y Convención sobre Cursos de Agua de 1997 [art. 28.4]);
- obligación de notificar sin demora cualquier situación de emergencia o crítica (Convenio del Agua de 1992 [art. 14] y Convención sobre Cursos de Agua de 1997 [art. 28.2]);
- obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para reducir el impacto transfronterizo en caso de situación de emergencia o crítica (Convenio del Agua de 1992 [art. 2.1] y Convención sobre Cursos de Agua de 1997 [art. 28.3])

Además, el Convenio del Agua de 1992 exige que los Estados que comparten aguas transfronterizas establezcan sistemas de alerta y de alarma coordinados o conjuntos con el objetivo de transmitirse la información relativa a las situaciones de emergencia o críticas (art. 14). También requiere que las Partes ribereñas, de ser solicitado, se presten asistencia mutua en situaciones críticas y acuerden de antemano los procedimientos de asistencia mutua (art. 15).

⁷² UNECE (CEPE), *Joint Expert Group on Water and Industrial Accidents: Addressing the risk of accidental transboundary water pollution (Grupo Conjunto de Personas Expertas en Agua y Accidentes Industriales: Abordaje del riesgo de contaminación transfronteriza accidental del agua)*, 2019, https://www.informea.org/sites/default/files/imported-documents/1908981_E_ECE_CP.TEIA_NONE_2019_1_ECE_MP.WAT_NONE_2019_1_WEB.pdf.

⁷³ CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, núm. 3, párrs. 207 y 299-300.

Ambos instrumentos enfatizan el papel de las instituciones conjuntas creadas por los Estados que comparten aguas transfronterizas, a cuyas Partes encomienda el establecimiento de procedimientos de aviso y alerta (art. 9.2 del Convenio del Agua de 1992) o la elaboración de planes de contingencia (art. 28.4 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997). A través de su labor sobre la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, el Convenio del Agua de 1992 también respalda a los países para que se preparen y, en la medida de lo posible, prevengan tales situaciones de emergencia, en particular las de inundaciones y sequías.

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa a las situaciones de emergencia o críticas dentro de los arreglos relativos a las aguas transfronterizas

- **Las disposiciones relativas a la prevención de la contaminación accidental de las aguas transfronterizas aumentan la preparación y contribuyen a una respuesta y restauración eficaces**

Las normas sobre accidentes industriales permiten a los Estados que comparten aguas transfronterizas aumentar su preparación para enfrentar la contaminación accidental del agua mediante la adopción de medidas colectivas, por ejemplo, la identificación de las instalaciones industriales peligrosas dentro de la cuenca. Los Estados pueden también establecer y poner en marcha sistemas coordinados de alerta y alarma, así como organizar ejercicios internacionales de respuesta que simulen accidentes industriales o accidentes marítimos en las aguas transfronterizas. Un ejemplo de esto último es el ejercicio conjunto realizado en 2017 por la Comisión Internacional para la protección del Óder.⁷⁴ Los Estados pueden también acordar de antemano los procedimientos de asistencia mutua. Tales medidas no solo aumentan su preparación, salvan vidas y economizan los costes de la restauración de los daños causado por la contaminación accidental, sino que también aumentan la confianza entre los Estados que comparten aguas transfronterizas.

- **Las situaciones de emergencia o críticas pueden causar graves consecuencias para los Estados que comparten aguas transfronterizas.**

Las situaciones de emergencia o críticas pueden causar la pérdida de vidas o lesiones, daños a la propiedad, trastornos sociales y económicos o degradación ambiental. Los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden prevenir y mitigar las situaciones de emergencia o críticas mediante la cooperación en la reducción de los factores de riesgo, en la elaboración de planes de contingencia y en la adopción de medidas estructurales y no estructurales. Estas acciones conjuntas pueden salvar vidas e impedir o reducir daños económicos y ambientales. La cooperación en toda la cuenca en cuanto a la adaptación al cambio climático y a la reducción del riesgo de desastres puede también evitar una mala adaptación y conducir a una mayor eficacia a través del intercambio de datos, de asegurar la alerta temprana del posible daño, de la localización de las medidas allí donde tenga un efecto óptimo y, posiblemente, incluso del reparto de los costes entre los Estados que comparten las aguas transfronterizas.⁷⁵

⁷⁴ International Commission for the Protection of the Odra River against Pollution (Comisión Internacional para la protección del río Óder contra la Contaminación), <http://mkoo.pl/index.php?mid=6&aid=805&lang=DE>.

⁷⁵ Véase también el elemento básico: Financiación, págs. 92-94.

- **Las situaciones de emergencia o críticas pueden intensificarse a causa de los crecientes impactos del cambio climático.**

La generación de resiliencia se convierte en una cuestión importante ya que el cambio climático afecta a la cantidad y calidad del agua, a su temperatura, a los ecosistemas relacionados con ella y a la magnitud e incidencia de los fenómenos meteorológicos extremos, tales como inundaciones y sequías. Muchas cuencas transfronterizas son particularmente vulnerables a estos cambios. Los marcos jurídicos para la cooperación en materia de aguas transfronterizas que sean resilientes y adaptables podrán proporcionar los medios con los que dar respuesta a los crecientes impactos del cambio climático, que incluyen un aumento del número e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos.

- **La prevención, preparación, respuesta y restauración o remediación requieren que se impliquen muchas autoridades, también aquellas situadas fuera del sector de la gestión del agua.**

Dependiendo de la situación, la cooperación en situaciones de emergencia o críticas puede requerir la implicación de un gran número de autoridades gubernamentales, entre las que se incluyen los ministerios responsables del cambio climático y de la dirección del riesgo de desastres, los cuerpos de bomberas y bomberos, el cuerpo de inspectoras e inspectores y la policía. La inclusión en los arreglos relativos a las aguas transfronterizas de disposiciones relativas a las situaciones de emergencia o críticas puede ser útil para asegurar a nivel de la cuenca la implicación de estas diversas actrices y actores. Muchos Estados cuentan con tratados bilaterales que establecen exigencias generales, es decir, no solo dentro del contexto del agua, sobre cómo prestarse asistencia mutua en el caso de que se produzcan situaciones críticas o de emergencia.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 21: Acuerdo entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de la República Popular de China relativo al Uso Racional y a la Protección de las Aguas Transfronterizas, 2008

Acuerdo entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de la República Popular de China relativo al Uso Racional y a la Protección de las Aguas Transfronterizas, 2008

Artículo 4. Mecanismos de aplicación

[...] 3. Las principales funciones de la Comisión Conjunta incluyen:

4) el estudio de los métodos de análisis y de evaluación del impacto transfronterizo significativo resultante de una situación de emergencia y, sobre esta base, la elaboración de medidas para prestar asistencia al Estado afectado por el impacto transfronterizo;

5) la elaboración de planes de prevención, respuesta y mitigación frente a situaciones de emergencia en las aguas transfronterizas; [...]

Artículo 6. Situaciones de emergencia

1. Las Partes establecerán y garantizarán el funcionamiento efectivo de los sistemas de alerta e intercambio de la información necesaria para la prevención de las situaciones de emergencia que se produzcan en las aguas transfronterizas.

2. En el caso de que se produzca una situación de emergencia, las Partes se la notificarán de inmediato e intercambiarán la información relevante, así como adoptarán también las medidas razonables necesarias para eliminar o mitigar las consecuencias de una situación de emergencia de acuerdo con este Acuerdo y con el Acuerdo entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de la República Popular de China relativo a la Cooperación en cuanto a la Prevención y Respuesta a las Situaciones de Emergencia, fechado el 21 de marzo de 2006.

Otros ejemplos: el art. 18 del Acuerdo de Albufeira, 1998; el art. 18 del Acuerdo sobre el Búzi, 2019.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *Model Provisions on Transboundary Flood Management (Disposiciones modelo sobre la gestión de las inundaciones transfronterizas)*, 2006, http://staging2.unece.org.net4all.ch/fileadmin/DAM/env/documents/2006/wat/ece.mp.wat.19_ADD_1_E.pdf.
- UNECE (CEPE), *Transboundary Flood Risk Management: Experiences from the UNECE region (Gestión del riesgo de inundaciones transfronterizas: experiencias procedentes de la región de la CEPE)*, 2009, <https://unece.org/environment-policy/publications/transboundary-flood-risk-management-experiences-unece-region>.
- UNECE (CEPE), *Guidance on Water and Adaptation to Climate Change (Guía sobre Agua y Adaptación al Cambio Climático)*, 2009, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/Guidance_water_climate.pdf.
- UNECE (CEPE), *Water and Climate Change Adaptation in Transboundary Basins: Lessons Learned and Good Practices (El Agua y la Adaptación al Cambio Climático en las Cuencas Transfronterizas: Enseñanzas Adquiridas y Buenas Prácticas)*, 2015, <https://unece.org/environment-policy/publications/water-and-climate-change-adaptation-transboundary-basins-lessons>.
- UNDR y UNECE (CEPE), *Words into Action Guidelines: Implementation guide for addressing water-related disasters and transboundary cooperation (Directrices Palabras en Acción: Guía de Implementación para Abordar los Desastres relacionados con el Agua y la Cooperación en Materia de Aguas Transfronterizas)*, 2018, https://unece.org/sites/default/files/2021-07/ECE_MP.WAT_56_E_web_FINAL.pdf.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Redacción de planes hidrológicos/de la cuenca/del acuífero

Los Estados deben establecer una estrategia transfronteriza a largo plazo para la gestión de las aguas transfronterizas a partir de las prioridades y objetivos comunes. Un órgano conjunto debe desempeñar la función de elaborar el plan hidrológico de la cuenca o acuífero en particular. El proceso de preparación que conduce a la adopción de un plan hidrológico puede también estudiar varios escenarios de planificación antes de que los Estados elijan e implementen un escenario consensuado. El plan también puede considerar el reparto de costes y beneficios entre los Estados que comparten las aguas transfronterizas y tener en cuenta otros

procesos de planificación regional y sectorial, en particular, las interrelaciones agua-alimentos-energía-ecosistemas.

Las actividades de planificación en una cuenca transfronteriza pueden adoptar muchas formas y títulos e incluir tanto componentes a largo como a corto plazo. Son partes esenciales del proceso la identificación de las partes interesadas, la elaboración de estudios de capacidad institucional, la evaluación de las estructuras de gobernanza y el asegurar las inversiones. La adopción del plan hidrológico/de la cuenca/del acuífero a nivel nacional puede fortalecer también la puesta en práctica del plan para toda la cuenca.

Uno de los criterios para determinar si un arreglo es "operacional", de conformidad con el indicador 6.5.2 de los ODS, es la existencia de uno o más planes hidrológicos conjuntos o coordinados, o de objetivos conjuntos.

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa a los planes de gestión

- **Los planes hidrológicos de la cuenca y del acuífero deben incluir diagnósticos transfronterizos.**

El primer paso para obtener un plan hidrológico/de la cuenca/del acuífero es la realización de un análisis de situación y la identificación del estado actual de los recursos hídricos y de sus usos, desafíos y oportunidades, por ejemplo, a través de un diagnóstico transfronterizo inicial que implique a los Estados que comparten las aguas transfronterizas.⁷⁶ Un análisis situacional se centra no solo en la cantidad y calidad de los recursos hídricos y de los ecosistemas, sino también en las actividades socioeconómicas y en las áreas con un impacto directo o indirecto, ya sea en lo inmediato o en el futuro, sobre los recursos hídricos, tales como sobre el uso del suelo, los datos demográficos, etc.

El diagnóstico proporciona la base que permite la redacción del plan y es parte de un proceso que implica a las partes interesadas desde las etapas iniciales hasta la puesta en práctica de las soluciones. A nivel de cuenca deben reflejarse un conjunto de prioridades nacionales: una vez finalizada esta fase, es posible llegar a un consenso entre los Estados. Ese consenso será una base importante para elaborar un arreglo relativo a las aguas transfronterizas.

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas deben considerar la redacción de una hoja de ruta transfronteriza.**

Una vez completado el diagnóstico, los Estados que comparten aguas transfronterizas deben identificar las actividades a realizar. Además de los proyectos institucionales o de capacitación, es necesario identificar aquellas actividades más susceptibles de promover la integración de varios Estados, tales como las de producción hidroeléctrica, de regadío, de navegación, de preservación de los ecosistemas, de lucha contra los desastres naturales y contra la contaminación.

Después los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden acordar el reparto de los costes y beneficios de estas actividades, basándose en los resultados de las simulaciones económicas y en línea con el proceso de cooperación y negociación. Además de estudiar los

⁷⁶ Por ejemplo, a través de la metodología del FMAM para la realización del Análisis de Diagnóstico Transfronterizo – GEF (FMAM), TDA/SAP Methodology (Metodología de Análisis de Diagnóstico Transfronterizo), <https://iwlearn.net/manuals/tda-sap-methodology>.

beneficios comunes procedentes de los varios desarrollos e instalaciones, los Estados deben estudiar también los beneficios e impactos de sus actividades sobre los ecosistemas.

Estas actividades, así como el reparto de costes y beneficios, pueden describirse en el arreglo.

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas deben elaborar, y revisar y actualizar periódicamente, un plan hidrológico de cuenca común.**

El plan hidrológico de cuenca es un documento único, redactado a nivel de la cuenca transfronteriza, y los planes nacionales relativos a las partes de esa cuenca deben ser coherentes con él. Su presupuesto debe elaborarse de manera realista y adaptarse al tipo de actividades programadas, y las inversiones repartidas de la manera más equitativa posible entre los Estados que comparten las aguas transfronterizas. El organismo de cuenca redacta la estrategia y los métodos de financiación, que pueden variar según el tipo de actividades. El reparto de costes entre los Estados refleja la participación de estos en los beneficios de las actividades que se llevarán a cabo.

El proceso de puesta en práctica es iterativo y tras algunos años los Estados concernidos deben revisar el plan transfronterizo a fin de ejecutar el siguiente programa, lo que puede conllevar la integración de nuevos datos y la consideración de los nuevos resultados y de los cambios predecibles en el horizonte.

El proceso mediante el cual estos planes se elaboran y revisan puede establecerse en el propio arreglo.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 22: Protocolo sobre el Lago Victoria, 2003

Protocolo sobre el Lago Victoria, 2003

Artículo 27: Planes de Gestión

1. Cada Estado asociado deberá:

a) elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y el uso sostenible de los recursos de la Cuenca o adaptar a tal efecto las estrategias, planes o programas existentes que reflejarán, entre otras cosas, las medidas establecidas en este Protocolo; y que incluyen el desarrollo de la infraestructura, del comercio, del turismo, de la investigación y del desarrollo; e

b) integrar, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y el uso sostenible de los recursos de la Cuenca en los planes, los programas y en las políticas sectoriales o intersectoriales pertinentes.

2. La Comisión desarrollará un plan hidrológico encaminado a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de la Cuenca. El plan hidrológico deberá armonizarse con los planes nacionales elaborados de conformidad con el párrafo 1 de este artículo y será aprobado por el Consejo.

Otros ejemplos: los arts. 6 y 27 del Tratado sobre el Dniéster, 2012; y el art. 12, del Acuerdo sobre el Sava, 2002.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- International Network of Basin Organisations (Red Internacional de Organismos de Cuenca), *The handbook for integrated water resources management in transboundary basins of rivers, lakes and aquifers (Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas de ríos, lagos y acuíferos)*, 2012.
- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 191-195.
- GEF (FMAM), TDA/SAP Methodology (Metodología de Análisis de Diagnóstico Transfronterizo), <https://iwlearn.net/manuals/tda-sap-methodology>.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Aguas subterráneas

De acuerdo con los principios generales del Derecho Internacional del Agua, las aguas subterráneas que marcan, cruzan o se encuentran en los límites entre dos o más Estados, estén o no relacionadas con las aguas superficiales, así como las aguas subterráneas que se encuentran exclusivamente dentro del territorio de un Estado pero que interactúan con ríos transfronterizos o con lagos internacionales, p. ej., las aguas superficiales situadas en la zona de descarga de dichas aguas subterráneas, están sujetas a la cooperación transfronteriza. Los acuerdos o arreglos relevantes deben incluir no solo la masa de agua subterránea sino también, siguiendo el planteamiento de cuenca hidrográfica que se aplica tanto a las aguas superficiales como a las subterráneas, la formación geológica que permite el flujo de las aguas subterráneas como parte del área de recarga de estas últimas.

Recuadro 23: Proyecto de Artículos de la CDI sobre el Derecho relativo a los Acuíferos Transfronterizos de 2008 y Modelo de Disposiciones sobre Aguas Subterráneas de 2012

La Comisión de Derecho Internacional establece, en su Proyecto de artículos de 2008 sobre el Derecho relativo a los Acuíferos Transfronterizos, una consolidación de los principios generales del Derecho Internacional del Agua aplicables a las aguas subterráneas, tales como el principio de utilización equitativa y razonable, la regla de no causar daño y la obligación de cooperar. Sobre la base de este instrumento, la Reunión de las Partes en el Convenio del Agua de 1992 adoptó en 2012 las Disposiciones Modelo sobre las Aguas Subterráneas, para ayudar a los Estados que deseen, bien concluir un protocolo adicional a un acuerdo ya existente relativo al agua que carezca de una referencia específica a las aguas subterráneas, bien incluir disposiciones que aborden las aguas subterráneas y la cooperación transfronteriza relativa a ellas en el cuerpo principal de los acuerdos o arreglos relativos a las aguas transfronterizas.

La creciente concienciación acerca de las perspectivas de escasez de agua relacionadas con la creciente demanda de agua limpia en todo el mundo ha centrado la atención en las aguas subterráneas. Los arreglos más recientes relativos a las aguas transfronterizas contienen disposiciones relativas a las aguas subterráneas, aunque solo unos pocos arreglos están específicamente dedicados a una masa de agua subterránea determinada.⁷⁷ Los arreglos relativos a las aguas transfronterizas que se refieren a aguas subterráneas establecen a menudo

⁷⁷ Como el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, 2010.

que su ámbito de aplicación incluye las aguas subterráneas que interactúan con las aguas superficiales,⁷⁸ o que fluyen con ellas hacia una desembocadura común tal como un mar o un lago.⁷⁹ Algunos arreglos mencionan específicamente la prevención de la contaminación de las aguas subterráneas,⁸⁰ mientras que otros contienen disposiciones relativas a cuestiones específicas tales como la gestión integrada de los recursos hídricos superficiales y subterráneos,⁸¹ o la enumeración de los recursos hídricos subterráneos y de las zonas de protección pertinentes.⁸²

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa a las aguas subterráneas

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas deben incluir una reglamentación orientativa acerca de las aguas subterráneas a causa de su vulnerabilidad.**

Las aguas subterráneas se caracterizan generalmente por una pureza más relativa que la de las aguas superficiales debido a su capacidad para mitigar el impacto de los contaminantes del agua de muchas de las características del subsuelo presentes en las áreas de recarga. Tales características pueden hacer que las aguas subterráneas sean más vulnerables con respecto a su sobreexplotación y, por lo tanto, a su agotamiento. Además, la contaminación puede ser un problema más grave en las aguas subterráneas que en las superficiales ya que esta puede permanecer en las subterráneas durante más tiempo. En este contexto, quienes redacten los arreglos deben tener en cuenta las interacciones entre las aguas superficiales y las subterráneas, ya que la contaminación de las subterráneas puede también derivarse de los vertidos en las superficiales.

Si bien la conclusión de un protocolo adicional a un arreglo relativo a las aguas transfronterizas sobre las aguas subterráneas es una opción, más a menudo las Partes incluyen disposiciones relativas a las aguas subterráneas en arreglos que tratan sobre cuencas hidrográficas transfronterizas. Tales arreglos deben contener, como mínimo, una disposición que aclare que su ámbito de aplicación incluye las aguas subterráneas hidrológicamente relacionadas con las superficiales.⁸³ Corresponde entonces a las Partes en dicho arreglo el abordar explícitamente las cuestiones específicas relativas a las aguas subterráneas de acuerdo con sus necesidades y con las características particulares de cada caso. Además, los Estados pueden encomendar a sus órganos conjuntos las cuestiones relativas a las aguas subterráneas mediante, por ejemplo, la creación de un grupo de trabajo dedicado a estas. El indicador 6.5.2 de los ODS exige también a los Estados que cooperen en materia de aguas subterráneas compartidas.

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas deben considerar las especificidades del uso de las aguas subterráneas.**

Dado que las aguas subterráneas son menos renovables que las superficiales o, en ocasiones, son incluso no renovables, su uso sostenible y equitativo debe tener en cuenta los imperativos de su conservación, protección ambiental y futura disponibilidad y no considerar solo su óptimo aprovechamiento. Por lo tanto, los Estados deben tratar de lograr un equilibrio entre la extracción y el reabastecimiento de las aguas subterráneas, o al menos, en caso de que no se

⁷⁸ Véase el art. 2 del Convenio sobre la Protección del Rin, 1999.

⁷⁹ Véase el art. 1 del Acuerdo Interino Tripartito para la Cooperación en la Protección y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Hídricos de los Cursos de Agua del Incomati y del Maputo, 2002 (“Acuerdo Inco-Maputo, 2002”), así como el art. 1 del Convenio sobre la Gestión Sostenible del Lago Tanganica, 2003.

⁸⁰ Véase el art. 4 del Acuerdo Inco-Maputo, 2002.

⁸¹ Como el art. 11 del Acuerdo sobre el Sava, 2002.

⁸² Véase el art. 6 del Convenio sobre el Danubio.

⁸³ Véase el elemento básico: Ámbito, págs. 17-19.

recarguen todas las masas de aguas subterráneas, mantener los recursos hídricos subterráneos en todo lo razonablemente posible.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 24: Acuerdo sobre el Sava, 2002

Acuerdo sobre el Sava, 2002

Artículo 1: Definiciones

2. La cuenca hidrográfica del Sava (...) comprende tanto las aguas superficiales como las subterráneas que fluyen hacia una desembocadura común.
[...]

Artículo 11: Gestión sostenible del agua

Las Partes acuerdan cooperar en la gestión de las aguas de la cuenca hidrográfica del Sava de una forma sostenible que incluya la gestión integrada de los recursos hídricos superficiales y subterráneos (...).

Otros ejemplos: el art.10 de la Carta del Agua de la Cuenca del Lago Chad, 2012; los arts. 4 y 5 del Acuerdo sobre el Búzi, 2019.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *Guidelines on Monitoring and Assessment of Transboundary Groundwaters (Directrices sobre seguimiento y evaluación de las aguas subterráneas transfronterizas)*, 2000.
- UNECE (CEPE), *Model Provisions on Transboundary Groundwaters (Disposiciones Modelo sobre las Aguas Subterráneas)*, 2014.
- UNESCO-IHP & IGRAC (UNESCO-PHI y el Centro Internacional de Evaluación de los Recursos de Aguas Subterráneas), *Global Groundwater Framework for Action to achieve the vision on groundwater governance (Marco Global de Acción para lograr la visión sobre la gobernanza en materia de aguas subterráneas)*, 2015, https://www.un-igrac.org/sites/default/files/resources/files/GWG_FRAMEWORK.pdf.
- Raya Stephan (ed.), *Transboundary Aquifers: Managing a vital resource – The UNILC Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers (Acuíferos transfronterizos: la gestión de un recurso vital - El proyecto de Artículos de la CDI de la ONU sobre el Derecho relativo a los Acuíferos Transfronterizos)* (UNESCO, 2009), <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup17/Batch%202/UNESCO.pdf>.
- Gabriel Eckstein, *The International Law of Transboundary Groundwater Resources (El Derecho Internacional de los Recursos Hídricos Subterráneos Transfronterizos)*, (Routledge, 2017).
- Francesco Sindico, *International Law and Transboundary Aquifers (El Derecho Internacional y los Acuíferos Transfronterizos)* (Edward Elgar, 2020).

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Protección de medio ambiente marino

Los recursos marinos y costeros son importantes activos para el desarrollo sostenible. Están conectados también a los ríos, a los lagos, y a las aguas subterráneas, lo que significa que las actividades que se llevan a cabo dentro de una cuenca hidrográfica pueden impactar directamente sobre los ecosistemas marinos y costeros. Este sistema de interconexión de los componentes se denomina el “sistema desde la fuente al mar”, que se define como “el continuo biofísico del área terrestre que es drenada por un sistema fluvial, sus lagos y afluentes (la cuenca hidrográfica), los acuíferos conexos y los receptores río abajo, que incluye los deltas y estuarios, las costas y las aguas cercanas a la costa, el mar contiguo y la plataforma continental así como el mar abierto.”⁸⁴

Las cuencas hidrográficas transfronterizas pueden desempeñar un importante papel en la protección del medio marino. Por ejemplo, aproximadamente ocho millones de toneladas de plástico procedentes de fuentes terrestres llegan al océano cada año a través de las cuencas hidrográficas transfronterizas.⁸⁵ También es importante reconocer el impacto del medio marino sobre el agua dulce, ya que la degradación del medio marino podría posiblemente afectar a los recursos de agua dulce, tales como el de la migración de los peces

La reducción de los impactos del agua dulce sobre el ecosistema marino requiere que los Estados incluyan disposiciones relativas a la protección del medio marino dentro de los arreglos relativos a las aguas transfronterizas.

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa a la protección del medio ambiente marino

- **La mención de los flujos clave específicos para asegurarse de que las cuestiones relativas a la protección marina son debidamente consideradas.**

Los arreglos pueden incluir disposiciones que mencionen los flujos clave específicos, entre los que se incluyen el flujo del agua, de los sedimentos, de la biota, de los contaminantes, de los materiales y de los servicios de los ecosistemas. El establecimiento de un caudal ambiental de agua dulce para asegurar un entorno marino sostenible es otra forma de gestionar el impacto de los usos del agua dulce sobre el medio marino. Véase, por ejemplo, la colaboración entre la Comisión del Río Orange-Senqu y la Comisión de la Bahía de Benguela.⁸⁶

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden considerar dos modelos de cómo podrían enmarcarse las disposiciones relativas al medio marino.**

Un modelo puede consistir en un protocolo firmado por los Estados que comparten un mar u océano, que aborde específicamente la minimización de la contaminación y de los impactos procedentes de fuentes terrestres. Ejemplos de tales acuerdos incluyen el Protocolo para la Protección del mar Mediterráneo contra la Contaminación de Origen Terrestre, 1980 (véase el recuadro 25) y el Protocolo Relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades

⁸⁴ Mathews, R. E., Tengberg, A., Sjödin, J., y Liss-Lymer, B., *Implementing the source-to-sea approach: a guide for practitioners (Implementación del enfoque “desde la fuente al mar”: una guía para profesionales)* 2019, <https://www.siwi.org/publications/implementing-the-source-to-sea-approach-a-guide-for-practitioners>.

⁸⁵ SIWI, *Transboundary waters: cooperation from source to sea (Aguas transfronterizas: cooperación “desde la fuente al mar”)*, *Policy Brief (Resumen de Políticas)*, 2018, <https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2018/10/PB-Transboundary-water-cooperation-from-source-to-sea-a-guide-for-practitioners.pdf>.

⁸⁶ Véase ORASECOM, *From Source to Sea: Interactions between the Orange–Senqu River Basin and the Benguela Current Large Marine Ecosystem (De la fuente al mar: interacciones entre la cuenca hidrográfica del Orange-Senqu y el gran ecosistema marino de la corriente de Benguela)*, 2013, <https://iwlearn.net/resolveuid/7973e138737a4b249430809efcb86cf2>.

Terrestres del Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, 1983.

Recuadro 25: Protocolo para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación de Origen Terrestre, 1980

Protocolo para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación de Origen Terrestre, 1980

Este es uno de los protocolos del Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación. El Protocolo exige que los países elaboren planes de acción nacionales y regionales que contengan medidas y calendarios relativos a la minimización de la contaminación procedente de diversas actividades terrestres. También exige que los países colaboren en cuanto a la vigilancia de los contaminantes y a la cooperación en investigación científica y técnica sobre estos. El artículo 11 del Protocolo exige específicamente que la Parte ribereña de un río transfronterizo que desemboca en el mar Mediterráneo coopere con los Estados ribereños situados río arriba en la reducción de la contaminación, incluso cuando estos no sean parte en el Protocolo.

Otro modelo es la adopción de un acuerdo entre los órganos conjuntos y las instituciones marinas. Un ejemplo es el MDE entre la Comisión Internacional para la Protección del Mar Negro (ICPBS, en sus siglas en inglés) y la Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPD) con la meta estratégica común de proteger el medio ambiente del mar Negro.⁸⁷ Implicar a quienes actúan en el ámbito marino con los organismos de cuenca sería una forma eficaz de garantizar las conexiones y la coordinación. Las Partes podrían lograrlo a través de la realización de actividades conjuntas tales como la del seguimiento, o incluyendo como observadoras y observadores en las reuniones de los organismos de cuenca a quienes actúan en el ámbito marino.

De manera más general, las Partes podrían mencionar la importancia de tener en cuenta el medio marino en sus arreglos relativos a las aguas transfronterizas. El Convenio del Agua de 1992, por ejemplo, se refiere a la necesidad de "proteger el entorno de las aguas transfronterizas o el entorno sobre el que estas influyan, incluido el medio marino" (art. 2.6) y obliga a los órganos conjuntos establecidos para esas aguas transfronterizas a que inviten a cooperar a cualquier órgano conjunto instituido para el medio marino de que se trate (art. 9.4).

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 26: Protocolo para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación de Origen Terrestre, 1980

Protocolo para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación de Origen Terrestre, 1980

Artículo 11

⁸⁷ *Memorandum of Understanding between the International Commission for the Protection of the Black Sea (ICPBS) and the International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR) on common strategic goals (Memorandum de Entendimiento entre la Comisión Internacional para la Protección del Mar Negro (ICPBS, en sus siglas en inglés) y la Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPD) sobre metas estratégicas comunes)*, 2001, <http://www.icpdr.org/main/resources/mou-between-icpbs-and-icpdr>.

Si hay riesgo de que las descargas procedentes de un curso de agua que atraviesa los territorios de dos o más Partes, o sirve de frontera entre ellas, provoquen la contaminación del medio marino de la Zona del Protocolo, se invita a las Partes interesadas a que, respetando cada una las disposiciones del presente Protocolo en lo que la conciernan, cooperen con miras a garantizar su plena aplicación.

Otros ejemplos: el art. 80 del Tratado de la Cuenca del Plata y su Frente Marítimo entre Uruguay y Argentina, 1973; el MDE entre la Comisión Internacional para la Protección del Mar Negro (ICPBS, en sus siglas en inglés) y la Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPD) para el objetivo estratégico común de proteger el medio ambiente del mar Negro.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 185-188.
- Stockholm International Water Institute (Instituto Internacional del Agua de Estocolmo) (SIWI, en sus siglas en inglés), *Transboundary waters: cooperation from source to sea (Las aguas transfronterizas: cooperación “desde la fuente al mar”)*, SIWI Policy brief (Resumen de políticas del SIWI), 2018.
- Mathews, R. E., Tengberg, A., Sjödin, J., y Liss-Lymer, B., *Implementing the source-to-sea approach: A guide for practitioners (Implementación del enfoque “desde la fuente al mar”: una guía para profesionales)* (SIWI, 2019).

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Agricultura

Las condiciones de las aguas transfronterizas dependen en gran medida de las otras actividades sectoriales que se practiquen dentro de las cuencas hidrográficas. La agricultura, incluida la de regadío, es uno de los sectores económicos más importantes relacionados y dependientes del agua que utiliza grandes cantidades de esta para abastecer de alimentos y productos alimenticios a una población en crecimiento. Las políticas hídricas y agrícolas deben diseñarse y armonizarse de manera que la puesta en práctica de medidas para proteger los cuerpos de agua no cause pérdidas de ingresos para las y los agricultores. Ambos sectores deben considerar una solución en la que todo el mundo gane y se beneficie por igual.

Las condiciones climáticas, las sequías, y el cambio climático pueden causar pérdidas económicas a las y los agricultores, pérdidas que pueden ser compensadas con suficiente cantidad y calidad de agua para sus producciones. Aproximadamente el 70% del agua dulce lo consume la agricultura para el riego, y la contaminación difusa derivada de los nutrientes y productos químicos también se origina principalmente en este sector. Por lo tanto, la agricultura puede causar el deterioro de los recursos hídricos debido a las captaciones excesivas y a la contaminación. Encontrar el camino hacia estrategias beneficiosas para todo el mundo resulta beneficioso tanto para las y los agricultores, mediante un uso sostenible de fertilizantes y de químicos que protegen las plantas, lo que reduce pérdidas y costes, como para el medio ambiente acuático, al reducir los impactos sobre los recursos hídricos.

Puntos que considerar al redactar disposiciones relativas a la agricultura y al agua

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden considerar la inclusión de disposiciones relativas al agua y a la agricultura entre las funciones de sus órganos conjuntos.**

Los órganos conjuntos pueden ayudar a diseñar estas políticas de manera armonizada. Por ejemplo, la CIPD ha tomado la iniciativa de iniciar negociaciones intersectoriales sobre la cuenca del Danubio que incluyen la agricultura (véase el Recuadro 27).

Sin embargo, es importante que la puesta en práctica de medidas encaminadas a proteger los cuerpos de agua no amenace de manera desproporcionada los medios de vida de las y los agricultores, aunque la presión procedente de los nutrientes provenientes de fuentes agrícolas difusas podría aumentar y afectar al estado de las aguas superficiales transfronterizas, de las aguas subterráneas y finalmente del medio ambiente marino. Los pronósticos acerca del cambio climático incluyen un mayor número de episodios de sequía, y las condiciones climáticas extremas podrían desencadenar graves problemas de escasez de agua que podrían tener una dimensión transfronteriza para la agricultura. El buen estado de todos los cuerpos de agua es una de las condiciones básicas para que se den prácticas sostenibles en la agricultura.

- **Al redactar acuerdos u otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas, los Estados deben tener en cuenta sus implicaciones para la agricultura.**

La agricultura puede causar el deterioro de los recursos hídricos transfronterizos a causa de las extracciones excesivas y de la contaminación. Esto puede justificar la inclusión de medidas relativas a la agricultura en los arreglos relativos a las aguas transfronterizas. Por ejemplo, un compromiso acerca de la adopción de políticas agroambientales a nivel nacional puede mejorar el estado de las masas de agua tanto nacionales como transfronterizas. De forma similar, la

exigencia de que se pongan en práctica "buenas prácticas agrícolas ambientales" a nivel de la explotación y de asegurar que tengan que aplicarse medidas ambientales (retención natural del agua, mitigación de la erosión, reducción del uso de químicos y fertilizantes) puede ayudar a asegurar la buena calidad de los recursos hídricos.

¿Cómo podría tener éxito la cooperación intersectorial en una cuenca transfronteriza? Ejemplos de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 27: Documento orientativo sobre la agricultura sostenible en la cuenca hidrográfica del Danubio

Documento orientativo sobre la agricultura sostenible en la cuenca hidrográfica del Danubio

La agricultura es una fuente importante de ingresos para muchas personas que viven en la cuenca hidrográfica del Danubio, pero también una fuente importante de contaminantes, entre los que se incluyen los fertilizantes y pesticidas. La CIPD, como órgano que coordina la gestión de las aguas transfronterizas en la cuenca hidrográfica del Danubio, inició un diálogo con el sector agrícola con miras a elaborar una orientación acerca de la agricultura sostenible. El foco primordial de la orientación ha sido la gestión sostenible de los nutrientes, aunque los países del Danubio han resaltado recientemente los efectos del cambio climático, que incluyen la escasez de agua y la sequía, como una cuestión importante en la gestión del agua en su cuenca. Por lo tanto, el ámbito del documento orientativo se ha ampliado para abordar las cuestiones relativas a la sequía, así como a la gestión de los nutrientes.

Véase ICPDR (CIPD), *Recommendations: BAT for Agriculture (Recomendaciones: Mejores Tecnologías Disponibles para la Agricultura)*,
<http://www.icpdr.org/main/resources/recommendations-bat-agriculture>.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *Methodology for assessing the water-food-energy-ecosystem nexus in transboundary basins and experiences from its application: synthesis (Metodología de evaluación del nexo agua-alimentos-energía-ecosistemas en cuencas transfronterizas, y experiencias en su aplicación: síntesis)*, 2018, <https://unece.org/environment-policy/publications/methodology-assessing-water-food-energy-ecosystems-nexus>.
- De Strasser, L., *et al*, "A methodology to access the water energy food ecosystems nexus in transboundary river basins" ("Una metodología para acceder al nexo agua-energía-alimentos-ecosistemas en las cuencas hidrográficas transfronterizas"), *Water (Agua)*, vol. 8.2, 2016.
- Gwynn, M.A "South America and the living principle of reasonable and equitable uses of international watercourses" ("América del Sur y el principio viviente de los usos razonables y equitativos de los cursos de agua internacionales"), 2020, <https://watersciencepolicy.com/article/south-america-and-the-living-principle-of-equitable-and-reasonable-uses-of-international-watercourses-6670d6d28a2c?language=English>.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Energía

El estado de las masas de agua transfronterizas depende en gran medida de las actividades sectoriales que se desarrollen en la cuenca hidrográfica. La energía, que utiliza grandes cantidades de agua, es uno de los sectores económicos más importantes conexas y dependiente del agua. Por lo tanto, los Estados deben tener en cuenta sus demandas en la asignación y planificación del agua. El sector de la energía es uno de los principales impulsores del desarrollo de la infraestructura reguladora del caudal o del el uso del agua proveniente de los ríos para la refrigeración de las centrales eléctricas. Los Estados comercializan la electricidad a través de las fronteras mediante redes regionales. Por todas estas razones, es importante considerar cómo las actrices y actores relevantes del sector energético pueden implicarse en la gestión del agua.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas a la energía y al agua

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas pueden considerar la adopción de arreglos que impliquen a los sectores del agua y de la energía.**

Las políticas sectoriales y nacionales relativas al agua y a la energía deben volverse más coherentes a fin de eliminar sus contradicciones, reducir las inconsistencias y aumentar las sinergias entre la energía y la gestión de los recursos hídricos, al tiempo que concilian sus múltiples usos. La producción de energía (hidroelectricidad, refrigeración) influye en los ecosistemas vinculados al agua. La generación de energía hidroeléctrica puede influir en gran medida en la regulación o en el régimen del caudal, aunque también debe garantizar la satisfacción de las necesidades de los otros sectores y de los ecosistemas.⁸⁸

La adopción de arreglos entre los Estados que comparten aguas transfronterizas que incluyen las cuestiones energéticas, garantizaría una mejor previsibilidad y una base jurídica apropiada para la responsabilidad, los usos del agua y, en su caso, las medidas de compensación, por ejemplo, para reducir los impactos de las presas hidroeléctricas. También pueden garantizar la coordinación a nivel de, y entre, los organismos de cuenca internacionales y los grupos energéticos regionales.⁸⁹

En un contexto transfronterizo, una mayor confianza entre los Estados que comparten aguas transfronterizas es esencial a fin de reducir los riesgos políticos para las y los inversores en los sectores del agua y la energía. Los Estados pueden utilizar los arreglos relativos a las aguas transfronterizas para discutir acerca del desarrollo previsto y para evaluar sus impactos, así como para acordar los principios comunes y las direcciones del mismo. Por tanto, estos instrumentos pueden reducir los riesgos de posibles conflictos.

- **Los Estados que comparten aguas transfronterizas podrían considerar el establecimiento de mecanismos de consulta y coordinación para asegurar una mejor explicación sobre el agua para los planes del sector energético.**

Los procesos de planificación de la gestión de la cuenca hidrográfica pueden incluir y facilitar la comunicación con las actrices y los actores del sector energético. Sin embargo, informar el desarrollo de las políticas y estrategias energéticas en una etapa temprana puede tener más

⁸⁸ Véase el Aspecto clave: Asignación del agua y regulación del caudal págs. 41-43.

⁸⁹ Algunos ejemplos son los grupos energéticos de África del Sur, África Occidental o África Central. En América del Sur estas interconexiones pueden verse en el Tratado sobre el Río de la Plata, 1969, en el Tratado entre Brasil y Paraguay relativo al aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hídricos del río Paraná propiedad en condominio de los dos países, el Tratado de Yacyretá, 1973, y en el Acuerdo Tripartito relativo a los Proyectos del Río Paraná, 1979.

impacto (p. ej., la evaluación ambiental estratégica (EAE) de una estrategia o de una política). La comunicación y el compromiso tempranos con el sector energético pueden informar y probablemente influir en la planificación de la cuenca a nivel político y estratégico.

Además, la coordinación y los planes conjuntos de inversión pueden ayudar a los Estados que comparten aguas transfronterizas a tener una infraestructura eficiente que proporcione múltiples usos y evite, cuando no sea necesario, la duplicación de construcciones, p. ej., la construcción de contraembalses reguladores.

El enfoque del nexo agua-alimentos-energía-ecosistemas, tal y como se perfeccionó en el Convenio del Agua de 1992, aporta la identificación de las oportunidades sinérgicas entre los sectores, p. ej., entre la gestión de la energía y el agua.⁹⁰ Discutir el posible impacto transfronterizo de los desarrollos energéticos previstos puede ayudar a reducir los impactos o a facilitar el logro de un acuerdo entre los Estados que comparten aguas transfronterizas. La orientación puede también prepararse a nivel de la cuenca transfronteriza; véase por ejemplo, *Los principios rectores: desarrollo hidroeléctrico sostenible en la cuenca hidrográfica del Danubio*. La CIPD elaboró estos principios rectores para ayudar a encontrar el equilibrio apropiado entre las necesidades económicas y ambientales y el acuerdo sobre cómo abordar los problemas de la energía hidroeléctrica existentes, y dónde y cómo desarrollarla en el futuro.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 28: Tratado sobre el Dniéster, 2012

Tratado sobre el Dniéster, 2012

En 2012 Moldova y Ucrania firmaron un Tratado relativo a su cooperación en el ámbito de la protección y el desarrollo sostenible de la cuenca hidrográfica del Dniéster. En abril de 2021, la Comisión del Dniéster, que incluye la representación del sector hidroeléctrico, está finalizando las normas de funcionamiento del Centro Hidroeléctrico del Dniéster a fin de establecer los planes de asignación del agua para las diferentes condiciones de disponibilidad de agua. La Comisión sirve también como plataforma para estudiar las controversias que surgen en el aprovechamiento y protección del agua y de los otros recursos naturales y ecosistemas de la cuenca y para buscar solución a las mismas.

Otros ejemplos de inversiones conjuntas: la Represa Doosti de Irán y Turkmenistán, la Itaipu Binacional de Brasil y Paraguay; también, la Comisión Ruso-finlandesa que incluye a las compañías eléctricas de ambos lados de la frontera.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *Methodology for assessing the water-food-energy-ecosystems nexus in transboundary basins and experiences from its application: synthesis (Metodología de evaluación del nexo agua-alimentos-energía-ecosistemas en cuencas*

⁹⁰ Véase UNECE (CEPE), *Methodology for assessing the water-food-energy-ecosystems nexus in transboundary basins and experiences from its application: synthesis (Metodología de evaluación del nexo agua-alimentos-energía-ecosistemas en cuencas transfronterizas, y experiencias en su aplicación: síntesis)*, 2018, https://unece.org/sites/default/files/2021-07/ECE-MP-WAT-55_NexusSynthesis_Final-for-Web.pdf.

transfronterizas, y experiencias en su aplicación: síntesis), 2018, https://unece.org/sites/default/files/2021-07/ECE-MP-WAT-55_NexusSynthesis_Final-for-Web.pdf.

- INBO (RIOCI), *The handbook for management and restoration of aquatic ecosystems in river and lake basins (El manual para la gestión y restauración de los ecosistemas acuáticos de las cuencas de ríos y lagos)*, 2015, <https://www.inbo-news.org/en/documents/handbook-management-and-restoration-aquatic-ecosystems-river-and-lake-basins>.
- UNECE (CEPE), *Towards sustainable renewable energy investment and deployment: Trade-offs and opportunities with water resources and the environment (Hacia la inversión y despliegue de las energías renovables sostenibles: concesiones mutuas y oportunidades en materia de recursos hídricos y medio ambiente)*, 2020, <https://unece.org/environment-policy/publications/towards-sustainable-renewable-energy-investment-and-deployment>.
- UN-Water (ONU-Agua), *The United Nations World Water Development Report 2014: Water and Energy (Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2014: Agua y Energía)*, 2014, <https://www.unwater.org/publications/world-water-development-report-2014-water-energy>.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Navegación fluvial

El transporte por las vías navegables interiores ha respaldado durante siglos el desarrollo de solidas economías, al tiempo que creaba numerosos lazos entre las naciones. Es una forma de transporte segura, potencialmente viable ecológicamente y parte clave del desarrollo económico sostenible. Este modo de transporte de mercancías y de personas puede impulsar el desarrollo de las economías regionales y acercar a los Estados sin litoral al mar.

De todos los modos de transporte, la navegación interior es la que tiene el menor efecto sobre el cambio climático y el menor impacto ambiental. Se desarrolla de manera intermodal, junto con los servicios complementarios de las carreteras y de los ferrocarriles, entre los que se incluyen los transfronterizos. La navegación consume poca energía y menos combustible por tonelada de mercancía que otros modos de transporte. Cuando el transporte de mercancías por carretera se transfiere a las vías navegables interiores y costeras, los atascos se vuelven menos habituales, incluso en las áreas más urbanas. La planificación de la navegación transfronteriza es, por tanto, una importante consideración del desarrollo.

¿Qué considerar al redactar disposiciones relativas a la navegación fluvial?

- **Los recursos hídricos son a menudo componentes esenciales del transporte comercial.**

Un mayor conocimiento y una mayor capacidad profesional para diseñar, gestionar y utilizar la navegación fluvial muestran que ahora es posible utilizar y desarrollar las vías navegables interiores de una manera mucho menos intrusiva para el medio ambiente que la de otros modos de transporte.

- **Asegurar una navegación respetuosa con el medio ambiente.**

La navegación interior puede tener una influencia significativa sobre los ecosistemas fluviales, particularmente a través de los cambios hidromorfológicos y de otros impactos en el medio acuático, tales como la contaminación, que pueden afectar la integridad ecológica de las cuencas hidrográficas. Cuando se trata de la navegación, los Estados deben considerar la preservación de las vías fluviales como la de una parte del medio ambiente. Las normas ecológicas pueden reflejar este objetivo e incluir la vigilancia para asegurar que las actividades de la navegación no dañen la vía fluvial y su ecosistema.⁹¹

Recuadro 29: Acuerdo sobre el Mekong, 1995 y la Comisión del Río Mekong

Navegación, Acuerdo sobre el Mekong, 1995 y la Comisión del Río Mekong

El río Mekong es una importante ruta de transporte para sus ribereños y proporciona a sus gentes un acceso importante a los recursos naturales y a las instalaciones sociales, que incluyen escuelas y servicios sanitarios.

El artículo 9 del Acuerdo sobre el Mekong, 1995, establece la libertad de navegación a lo largo de la corriente principal del río Mekong sin tener en cuenta las fronteras territoriales para el transporte y las comunicaciones. Además, el artículo obliga a sus Partes a mantener el río Mekong “libre de obstrucciones, medidas, conductas y acciones que pudieran afectar, directa o indirectamente, a la navegabilidad, interferir con este derecho o dificultarlo permanentemente”.

Tras la adopción del Acuerdo sobre el Mekong, 1995, la Comisión del Río Mekong desarrolló en 2003 su primera Estrategia de Navegación, que facilitó las negociaciones entre los Estados del curso bajo del Mekong para mejorar las condiciones de navegación. Esta cooperación condujo también a la adopción del *Acuerdo entre Vietnam y Camboya sobre el Transporte Fluvial*, 2008.

Más recientemente, la Comisión del Río Mekong continúa coordinando la ejecución del Plan Maestro de Navegación, de acuerdo con la Estrategia de Desarrollo de la Cuenca para el período 2021-2030 y del Plan Estratégico de la Comisión del Río Mekong para el período 2021-2025.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 30: Estatuto del Río Uruguay, 1975

Estatuto del Río Uruguay, 1975

Capítulo II - Navegación y obras.

⁹¹ International Court of Justice (Corte Internacional de Justicia), *Case concerning the dispute regarding navigational and related rights (Costa Rica v. Nicaragua)* (Caso relativo a la controversia sobre los derechos de navegación y derechos conexos [Costa Rica c. Nicaragua]), fallo del 13 de julio de 2009, <https://www.icj-cij.org/en/case/133/judgments>, párrs. 104, 109, 118 y 126.

Art. 3 - Las Partes se prestarán la ayuda necesaria a fin de otorgar a la navegación las mayores facilidades y seguridad posibles.

Art. 4 - Las Partes acordarán las normas reglamentarias sobre seguridad de la navegación en el río y uso del canal principal.

Art. 5 - La Comisión adjudicará a las Partes, previo planeamiento en común, la realización del dragado, el balizamiento y las obras de conservación de los tramos del canal principal que fije periódicamente, en función del uso del mismo y de la disponibilidad de medios técnicos.

Art. 6 - A los fines expresados en el art. 5, cada Parte autoriza a que, en su jurisdicción, los servicios competentes de la obra efectúen las tareas respectivas, previa notificación a través de la Comisión.

Otros ejemplos: el art. 10 del Acuerdo sobre el Sava, 2002; el Acuerdo por el que se establece un régimen fluvial uniforme y se crea la Comisión Internacional para la Cuenca del Congo-Ubangi-Sangha (CICOS), 1999; el art. 12 del Convenio sobre la Gestión Sostenible del Lago Tanganica, 2003.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- INBO (RIOC), *The handbook for integrated water resources management in transboundary basins of rivers, lakes and aquifers (El manual para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas de ríos, lagos y acuíferos)*, 2012.
- Boisson de Chazournes, L., *Fresh Water in International Law (El agua dulce en el Derecho Internacional)* (Oxford University Press, 2013), págs. 54-64.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Cambio climático

La mayoría de los impactos profundos provocados por el cambio climático se producirán en el ciclo hidrológico. Los cambios en los patrones de las precipitaciones y una mayor variabilidad afectarán a la distribución y periodicidad del agua en muchas regiones. Los fenómenos extremos, tales como sequías e inundaciones, vendrán más frecuentes y severos y el aumento de las temperaturas incrementará las pérdidas por evaporación y aumentará la demanda de agua para la agricultura. Además, el cambio climático puede afectar a la calidad del agua. Muchas cuencas transfronterizas presentan una variabilidad estacional extrema o de otro tipo. Esto puede verse agravado con el cambio climático. La hidrología de otras cuencas puede transformarse de manera fundamental. No todos estos impactos son negativos, pero muchos de ellos complican el proceso de toma de decisiones.

Puntos que considerar al redactar disposiciones relativas al cambio climático

- **La adaptación al cambio climático en las cuencas transfronterizas.**

A pesar de cierta incertidumbre, en muchas regiones del mundo el cambio climático está produciendo un impacto significativo y ya se sienten algunos de sus efectos adversos. La cooperación transfronteriza es vital a fin de evitar los impactos negativos de las actividades unilaterales, de respaldar la coordinación de las medidas de adaptación a nivel de la cuenca o del acuífero y de idear conjuntamente soluciones más rentables. Los planes de adaptación se deben elaborar a nivel de la cuenca e, idealmente, sus medidas deben integrarse en los planes hidrológicos de cuenca plurianuales. A fin de crear una base sólida para un plan de adaptación, todas las partes interesadas deben participar, yendo más allá de las fronteras físicas, políticas e institucionales y trabajando con dominios distintos del del agua, en particular el del nexo agua-alimentos-energía-ecosistemas. El cambio climático también puede tener impactos significativos en la viabilidad económica de las principales infraestructuras hídricas. Esto también debe tenerse en cuenta en los sistemas compartidos al sopesar los costes y beneficios de la construcción de nueva infraestructura.

- **Cooperación transfronteriza en la adaptación.**

La cooperación transfronteriza en la adaptación posibilita identificar dentro de la cuenca medidas tales como las de la construcción de la infraestructura de protección contra las inundaciones, situada allí donde puede tener un efecto óptimo incluso para otros Estados que comparten las aguas transfronterizas. La cooperación transfronteriza posibilita dentro de una cuenca el reparto de los costes y beneficios de la adaptación y el aumento de la eficacia general de la adaptación.

La cooperación transfronteriza en la adaptación puede ampliar la base de conocimientos y el ámbito geográfico de las medidas de adaptación, ayudando así a mitigar los impactos del cambio climático, a prevenir desastres, o a aumentar la resiliencia ante ellos. La necesidad de cooperar a fin de adaptarse al cambio climático puede convertirse también en un impulso para lograr una mayor cooperación en las cuencas transfronterizas.

- **Los Estados pueden decidir incluir disposiciones específicas relativas a las escasez de agua.**

Las situaciones de escasez de agua son aquellas en las que los recursos hídricos son temporal o estructuralmente insuficientes para satisfacer la creciente demanda de agua de los ríos, lagos, embalses y acuíferos. Dicha escasez puede afectar de forma desproporcionada a ciertos sectores y conducir a graves divergencias entre las necesidades y los recursos. En el contexto de las aguas transfronterizas estas divergencias pueden extenderse a través de las fronteras soberanas. Los impactos son económicos, sociales y ambientales, y particularmente destacables en la agricultura y en las principales áreas urbanas. Las disposiciones que establecen cómo cooperan los Estados durante los períodos de escasez de agua, por ejemplo reevaluando los regímenes de asignación, pueden ayudar a aliviar las tensiones asociadas a tales períodos.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 31: Acuerdo sobre el Búzi, 2019

Acuerdo sobre el Búzi, 2019

Artículo 16 – Cambio climático

Las Partes realizarán estudios para identificar, adoptar y ejecutar medidas para adaptarse y mitigar los impactos del cambio climático en el curso de agua del Búzi.

Otros ejemplos: los arts. 18 y 19 del Convenio de Albufeira.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- United Nations (Naciones Unidas), *Water cooperation in action: approaches, tools and processes (Cooperación en materia de agua en acción: enfoques, herramientas y procesos)*, Report of the Annual UN-Water Conference 2012/2013 (Acta de la Conferencia Anual de ONU-Agua 2012/2013), celebrada en Zaragoza, España, del 8 al 10 de enero de 2013, https://www.un.org/waterforlifedecade/water_cooperation_2013/pdf/water_cooperation_in_action_approaches_tools_processes.pdf.
- IPCC, *Fifth assessment report of the Inter-Governmental Panel on Climate Change (Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Personas Expertas sobre el Cambio Climático)*, 2014, <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar5>.
- INBO (RIOCI), *Handbook for Integrated Water Resources Management in Transboundary Basins of Rivers, Lakes and Aquifers (Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas de ríos, lagos y acuíferos)*, 2012.
- UNECE (CEPE), *Guidance on water and adaptation to climate change (Guía sobre Agua y Adaptación al Cambio Climático)*, 2009, <https://unece.org/environment-policy/publications/guidance-water-and-adaptation-climate-change>.

Módulo 3 – Contenido sustantivo del acuerdo u otro arreglo

Elemento básico: Gestión del agua y cuestiones relativas a su protección

Aspecto clave: Aspecto espiritual del agua

Para gran parte del mundo fuera de Europa y de América del Norte, especialmente entre las comunidades religiosas, locales y/o indígenas, la racionalidad y la espiritualidad se consideran un todo unificado, perpetuamente entrelazados e idealmente en equilibrio (piense por ejemplo en el *Taijitu*, el símbolo taoísta tradicional para el *yin* y el *yang*). En el mundo del agua, las personas que toman las decisiones tienden a ignorar los componentes espirituales tanto a nivel de la gestión de los recursos como en el proceso de solución de controversias. Sin embargo, en algunas partes del mundo, el fracaso en integrar a las y los dirigentes tradicionales en la gobernanza del agua, o en ignorar las reglas sobre la espiritualidad del agua, profundamente arraigadas en las comunidades locales, provoca, a menudo, desafíos para la aplicación a nivel local de las leyes relativas al agua. De ahí la necesidad de considerar, en algunos casos, la inclusión de una disposición a tal efecto en el acuerdo o arreglo pertinente.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas a la dimensión espiritual del agua

- **La inclusión de los aspectos espirituales del agua en los arreglos puede asegurar que las comunidades locales tengan voz en la gestión del agua.**

Aunque los tratados no mencionen explícitamente la espiritualidad, a excepción del uso de un ocasional lenguaje vago que alude al “patrimonio cultural”, algunos organismos de cuenca son más explícitos. Por ejemplo, tres órganos conjuntos africanos, la Comisión del Curso de Agua

del Zambeze (“ZAMCOM”), la Autoridad del Lago Tanganica (cuenca hidrográfica del Congo) y la Autoridad de la Cuenca Hidrográfica del Volta, declaran todos, en uno u otro documento de planificación organizativa estratégica, cómo su organización funcionará centrándose en el respeto a los valores tradicionales y a las y los líderes locales, considerando que las aguas que gestionan son la fuente del patrimonio cultural o religioso de la población local y de las generaciones futuras. Tales declaraciones deben sentar las bases a partir de las que se aprecian, respetan y se toman en consideración plenamente los puntos de vista y el sistema de creencias de los pueblos indígenas acerca de la naturaleza espiritual del agua.

- **Las negociaciones sobre las aguas compartidas pueden exigir conectar visiones dispares del mundo, especialmente aquellas que separan o integran los mundos de la racionalidad y de la espiritualidad.**

Aunque hay pocos referentes de que se hayan incluido explícitamente los aspectos espirituales del agua en los acuerdos relativos al agua, un planteamiento jurídico nacional que ha sido particularmente exitoso es ese que otorga cierta forma de “personalidad jurídica” a los ríos. En Nueva Zelanda, al río Whanganui, por ejemplo, se le trata como a una entidad viva que tiene personalidad jurídica. La resolución jurídica designó a dos personas como guardianas para representar al río, una proveniente del fideicomiso Whanganui Iwi (maorí) y otra de la Corona. En la India, citando el precedente de Nueva Zelanda, los ríos Ganges y Yamuna (un afluente del Ganges) también recibieron personalidad jurídica con tres personas guardianas. No está claro cuáles son las implicaciones legales de esta decisión, especialmente teniendo en cuenta la naturaleza transfronteriza del Ganges.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones?

Recuadro 32: Declaración de Política Nacional de Nueva Zelanda para la Gestión del Agua Dulce, 2014

Declaración de Política Nacional de Nueva Zelanda para la Gestión del Agua Dulce, 2014

Se han logrado algunos avances en la integración de los conceptos espirituales en la gestión del agua, especialmente a nivel nacional, regional y local. En el 2014 se elaboró la Política Nacional del Agua de Nueva Zelanda con la estrecha participación de la comunidad maorí, lo que dio como resultado el uso de un lenguaje explícito en lo que se refiere a la espiritualidad del agua:

“El tratamiento de los valores e intereses de *tāngata whenua* en todos los estados del bienestar, e incluir la participación del *iwi* y del *hapū* en la gestión global del agua dulce, es clave para cumplir con las obligaciones del Tratado de Waitangi (1840).”

“Todas las cosas en el mundo natural tienen *mauri* (fuerza vital) y *wairua* (una dimensión espiritual). El respeto por la integridad espiritual del medio ambiente y del *atua* (la deidad) que lo creó garantizará que el *taonga* (tesoro) pueda protegerse y transmitirse a las generaciones futuras.”

Recursos de apoyo (sin carácter exhaustivo)

- SIWI (Instituto Internacional del Agua de Estocolmo), *People and Planet: Faith in the 2030 Agenda (Gente y Planeta: la Fe en la Agenda 2030)*, 2020, https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2020/06/People-and_Planet_WEBB.pdf.

- UNEP (PNUMA), *Faith action on the UN Sustainable Development Goals: Progress and Outlook (La Fe en Acción en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Avances y Perspectivas)*, 2020, <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/33848>.
- Wolf, A. *The Spirit of Dialogue: Lessons from Faith Communities in Transforming Conflict (El espíritu del diálogo: lecciones provenientes de las comunidades religiosas en la transformación del conflicto)* (Island Press, 2017).

Módulo 4 - Características procedimentales

Elemento básico: Intercambio regular de datos e información

Aspectos Clave:

- **Intercambio general de información y/o de previsiones (hidrológicas, meteorológicas, hidrogeológicas y ecológicas)**
- **Información relativa a las medidas y usos previstos y usos**
- **Posibles excepciones y motivos para revelar la información**

Los arreglos relativos a las aguas transfronterizas deben incluir disposiciones acerca de qué datos e información deban intercambiarse, lo que debe incluir la información sobre la cantidad de agua (inundaciones, escasez), la calidad del agua (parámetros físico-químicos, químicos, biológicos y/o microbiológicos), la geología, las medidas previstas, la alerta temprana de accidentes o de fenómenos extremos (inundaciones o sequías), los usos del agua, las fuentes de contaminación (industrial, municipal y agrícola), y sobre los usos del suelo, las zonas de recarga y descarga de los acuíferos transfronterizos.

El intercambio de suficientes datos e información permite a los Estados que comparten aguas transfronterizas evaluar el estado del curso de agua y de los ecosistemas conexos de manera integrada y armonizada, basándose en los mismos criterios, utilizando las mismas reglas y estándares (programas de vigilancia, sistemas y dispositivos de medición, técnicas analíticas, procedimientos de procesamiento y evaluación de datos). A nivel nacional, puede que las Partes necesiten armonizar la recopilación de datos e información relevantes en un formato agregado, ya que dicha función la llevan a cabo a menudo diferentes organismos e instituciones. Puede que los Estados deban abordar la ausencia de datos o tengan que asegurarse de que estos puedan armonizarse.

El intercambio de datos e información debe realizarse de acuerdo con las normas internacionales relativas al secreto industrial y comercial, a la propiedad intelectual y a los sistemas jurídicos nacionales de las Partes, en especial en lo que respecta a la seguridad nacional.

De conformidad con el indicador 6.5.2 de los ODS, uno de los criterios utilizados para determinar si un arreglo es “operacional” es si los Estados que comparten ríos, lagos y acuíferos transfronterizos intercambian datos o información al menos una vez al año.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas al intercambio de datos e información

- **Una disposición clara sobre el intercambio de datos e información en un arreglo transfronterizo relativo a las aguas transfronterizas permite la existencia de sistemas efectivos para vigilar y evaluar situaciones.**

El objetivo final del intercambio de datos es proporcionar la información adecuada para la protección y el uso de las aguas transfronterizas. Como primer paso, los arreglos pueden incluir disposiciones relativas a la disponibilidad y distribución de los datos, con una definición de los términos utilizados para facilitar el intercambio de datos e información. Estos arreglos también podrían contener disposiciones generales relativas al mandato de las Partes o de un órgano

conjunto (condiciones y principios), pero todos los detalles (normas y estándares, condiciones del muestreo y de la medición ...) se encontrarían probablemente dentro de un anexo del arreglo o en un protocolo. Un protocolo tiende a incluir las etapas operativas del proceso y ofrece una mayor flexibilidad. Puede adaptarse o actualizarse más fácilmente sin requerir que las Partes adopten otro arreglo.

- **Debe implicarse a las instituciones u organismos a cargo de los programas nacionales de recopilación de datos y de vigilancia.**

Debe implicarse a las instituciones u organismos a cargo de los programas nacionales de vigilancia en la elaboración de los arreglos relativos a las aguas transfronterizas, a fin de que estos puedan proponer parámetros apropiados, indicadores, criterios de evaluación, márgenes pertinentes para cada parámetro, plazos y atestiguar la fiabilidad de la información.

- **Los arreglos pueden incluir el compromiso de desarrollar sistemas de información conjuntos.**

Los Estados deben considerar la adopción de un compromiso para desarrollar un sistema de información conjunto o una base de datos para compartir información relativa a cuestiones, tales como las de los usos del agua y sus impactos, y las de los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas transfronterizas comunes a todos los Estados que las comparten.

¿Cómo podría enmarcarse el intercambio de datos e información? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 33: Acuerdo relativo al intercambio de datos y pronósticos sobre inundaciones en el DICH del Mosa, 2017

Acuerdo relativo al intercambio de datos y pronósticos sobre inundaciones en el DICH del Mosa, 2017

Los Estados y Regiones de la Comisión Internacional del Río Mosa, dentro del marco de la ejecución del primer plan de gestión del riesgo de inundaciones para el Distrito de la Cuenca Hidrográfica Internacional del Mosa de la Directiva de Inundaciones (Directiva 2007/60/CE relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación), han elaborado este acuerdo multilateral para el intercambio de datos y previsiones hidrológicas (niveles, caudales) en base a las siguientes condiciones y principios:

- el mantenimiento de la organización actual de alertas y previsión de inundaciones;
- el presente acuerdo no implica obligación alguna de modificar las limitaciones técnicas (p. ej., los equipos que incluyen limnómetros y estaciones pluviométricas, la teleinformática, los canales de transmisión, el cálculo de los pronósticos);
- los intercambios son gratuitos y no hay costes adicionales;
- la reciprocidad de los intercambios;
- la no divulgación a terceros de la información que no ha sido tratada sin que exista acuerdo de las Partes Contratantes concernidas;
- el uso sin fines comerciales por parte de la/del destinatario.

Otros ejemplos: el art. 11. 4 del Acuerdo relativo al establecimiento de la Comisión del Curso de Agua del Cuvelai, 2014; y el párrafo 2 del Anexo A del Acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos relativo al desarrollo y funcionamiento de las presas en la parte alta de

la cuenca hidrográfica del Columbia para el beneficio mutuo de la producción energética y del control de las inundaciones, 1960 ("Tratado sobre el Columbia, 1960").

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 126-128.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 82-84.
- UNECE Task Force on Monitoring and Assessment (Grupo de Tareas sobre Seguimiento y Evaluación de la CEPE), *Guidelines on Monitoring and Assessment of Transboundary Rivers (Directrices sobre seguimiento y evaluación de ríos transfronterizos)*, 2000, <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/guidelinestransrivers2000.pdf>.
- UNECE Task Force on Monitoring and Assessment (Grupo de Tareas sobre Seguimiento y Evaluación de la CEPE), *Guidelines on Monitoring and Assessment of Transboundary Groundwaters (Directrices sobre seguimiento y evaluación de las aguas subterráneas transfronterizas)*, 2000, <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/assessment/guidelinesgroundwater.pdf>.

Módulo 4 - Características procedimentales

Elemento básico: Notificación y consultas

Aspecto clave: Notificación y consultas relativas a las medidas previstas

La obligación de que los Estados se notifiquen entre sí las actividades que puedan tener un efecto adverso sensible en otro Estado está normalmente incluida en los arreglos relativos a las aguas transfronterizas.⁹² El Convenio del Agua de 1992 establece disposiciones generales relativas a la notificación y a la celebración de consultas (art. 9.2 h)). Se supone que los intercambios de datos e información, así como las consultas, deben producirse en los órganos conjuntos (véase el art. 9.2).⁹³ La Convención sobre Cursos de Agua de 1997 establece disposiciones relativamente detalladas en cuanto a la notificación y celebración de consultas acerca de las medidas previstas (arts. 11 a 19). Las terceras partes que realizan una inversión pueden tener también sus propios procedimientos que los Estados deberán seguir al ejecutar las medidas previstas, como en el caso del marco ambiental y social del Banco Mundial.⁹⁴

Qué considerar al redactar disposiciones relativas a la notificación o a las consultas

⁹² Véase por ejemplo el caso núm. 32 sobre las *Plantas de Celulosa*.

⁹³ El Convenio de 1991 sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo, 1991) incluye obligaciones más detalladas. Véase el elemento básico: Establecimiento de órganos conjuntos, págs. 89-92.

⁹⁴ Salman, S.M.A., *The World Bank Policy for Projects on International Waterways – An Historical and Legal Analysis (La política del Banco Mundial para los proyectos relativos a las vías navegables internacionales - Un análisis histórico y jurídico)* (World Bank [Banco Mundial] 2009).

- **Los órganos conjuntos pueden desempeñar un importante papel en la notificación y en las consultas.**

Cuando las Partes en un arreglo han establecido órganos conjuntos, estos desempeñan a menudo un papel clave tanto en la notificación como en las consultas. Por ejemplo, en el Acuerdo sobre el Zambeze, 2004, una Parte está obligada a presentar una carta de notificación a la Secretaría de la ZAMCOM acompañada de datos e información. Conforme al Acuerdo, la Secretaría será entonces responsable para determinar si la información recibida es adecuada y completa, antes de transmitírsela a las otras Partes (art. 16). La ZAMCOM también puede jugar un papel durante cualquier proceso de consulta, mediante sus recomendaciones a las Partes concernidas, emprendiendo investigaciones técnicas o proporcionando un foro neutral para que las Partes resuelvan cualquier diferencia.⁹⁵

- **El equilibrio entre los intereses de la Parte o Partes que prevén una medida y la Parte o Partes posiblemente afectadas.**

Los procedimientos de notificación y consultas buscan lograr un equilibrio entre la Parte o las Partes que desean desarrollar los recursos hídricos y sus usos beneficiosos, y la Parte o las Partes que puedan estar preocupadas acerca de cualquier impacto probable de tales desarrollos. En el Acuerdo del Mekong, 1995, la notificación y las consultas se describen como "ni un derecho a vetar el uso ni un derecho unilateral al uso del agua por parte de cualquier ribereño sin tener en cuenta los derechos de los otros ribereños" (Capítulo II). Por lo tanto, la notificación y las consultas deben otorgar el derecho a los Estados, posiblemente afectados, a ser informados acerca del proyecto planeado y a contar con suficientes datos e información para evaluar los posibles impactos de este y a plantear cualquier posible preocupación o las posibles medidas de mitigación. Al mismo tiempo, que se otorga al Estado que realiza la planificación el derecho a utilizar el curso de agua internacional si, tras emprender el proceso de notificación y de consultas, se estima que sus acciones son compatibles con el principio de utilización equitativa y razonable y con la regla de no causar daño.

- **Las evaluaciones de impacto ambiental son parte integral del proceso de notificación y consultas.**

Los acuerdos u otros arreglos que incluyen una disposición relativa a la notificación y a las consultas tienden a incluir también la obligación de que cualquier procedimiento de notificación formal vaya acompañado de los resultados de una evaluación de impacto ambiental para el particular proyecto o actividad en cuestión. En otras circunstancias, la notificación puede actuar como un desencadenante por el cual los Estados llevan a cabo una evaluación conjunta del impacto ambiental.⁹⁶

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

⁹⁵ Véase la ZAMCOM, *Procedures for Notification of Planned Measures (Procedimientos de la ZAMCOM para la Notificación de las Medidas Previstas)*, 2017, http://www.zambezicommission.org/sites/default/files/clusters_pdfs/ZAMCOM-Procedures-for-Notification-of-Planned-Measures.pdf.

⁹⁶ Para mayor información acerca de la evaluación de impacto ambiental en los arreglos relativos a las aguas transfronterizas, véase el elemento básico: Evaluación ambiental estratégica y de impacto ambiental, págs. 80-84

Recuadro 34: Convenio de Albufeira, 1998

Convenio de Albufeira, 1998

Artículo 8

1. Siempre que una Parte entienda que algún proyecto o actividad (...) a realizar en su territorio, causa o es susceptible de causar un impacto transfronterizo, lo notificará de inmediato a la otra Parte acompañado de la información pertinente.

2. Si una Parte considerase que un proyecto o actividad (...) causa o es susceptible de causar un impacto transfronterizo, y no hubiese sido notificada, podrá solicitar, de manera fundamentada, a la otra Parte la información que considere necesaria.

3. Las Partes procederán a realizar consultas de acuerdo con la notificación prevista en los apartados anteriores cuando se verifique la existencia de indicios suficientes de que un proyecto o una actividad (...) cause o sea susceptible de causar un impacto transfronterizo.

4. Dichas consultas se realizarán en el seno de la Comisión, en un plazo de seis meses, prorrogable de común acuerdo por igual período, con el objeto de encontrar una solución que asegure la prevención, eliminación, mitigación o control del impacto. Cuando proceda se establecerán las formas de reparación de responsabilidades de acuerdo con lo previsto en el derecho internacional y comunitario aplicables. Para este supuesto el plazo anteriormente señalado podrá ser prorrogado por dos veces.

5. En el caso que las Partes no lleguen a un acuerdo en el seno de la Comisión, dentro del plazo previsto en el apartado anterior, se estará a lo dispuesto en el artículo 26 de este Convenio.

6. Cuando en el curso del procedimiento de consultas a que se refieren los apartados anteriores las Partes verifiquen la existencia de un impacto transfronterizo suspenderán, total o parcialmente, durante un período a determinar conjuntamente, la ejecución del proyecto, salvo acuerdo en contrario en un plazo de dos meses; del mismo modo, tratándose de actividades en curso, las Partes se abstendrán de ejecutar aquellas actuaciones que supongan un agravamiento de la situación.

7. Si de la suspensión del proyecto o abstención de la ejecución de actuaciones a que se refiere el número anterior resultase un peligro irremediable para la protección de la salud o seguridad pública, o cualquier otro interés público relevante, la parte interesada podrá proceder a la ejecución del proyecto o continuación de la actividad, sin perjuicio de eventuales responsabilidades.

Otros ejemplos: los arts. 11 a 19 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997; los arts. 19 a 24 de la Carta del Agua de la Cuenca Hidrográfica del Níger, 2008; el art. 7 del Acuerdo ORASECOM, 2000.

Recursos de apoyo (sin carácter exhaustivo)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 139-151 y 224-227.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 82-84.

- Ministerio del Medio Ambiente (Finlandia), Ministerio del Medio Ambiente (Suecia) y Ministerio de Vivienda, Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente (Países Bajos) *Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention (Orientación sobre la Aplicación Práctica del Convenio de Espoo)*, 2003, https://unece.org/DAM/env/eia/documents/practical_guide/practical_guide.pdf.
- Salman, S.M.A. *The World Bank Policy for Projects on International Waterways – An Historical and Legal Analysis (La política del Banco Mundial para los proyectos relativos a las vías navegables internacionales - Un análisis histórico y jurídico)* (World Bank [Banco Mundial], 2009).

Módulo 4 - Características procedimentales

Elemento básico: Participación del público y de las partes interesadas

Aspectos Clave:

- **acceso del público a la información;**
- **participación del público en los procesos de toma de decisiones;**
- **participación del público en la aplicación;**
- **no discriminación en el acceso a los recursos judiciales ni de otro tipo por parte de las personas físicas o jurídicas que se han visto afectadas por daños transfronterizos;**
- **comunidades locales e indígenas, reconocimiento del conocimiento ecológico tradicional y de las diferentes formas de conocimiento.**

La participación de las partes interesadas o del público es un aspecto importante de la gestión de las aguas transfronterizas.⁹⁷ La participación ayuda a crear conciencia sobre las cuestiones que pueden afectar al público. La participación también puede asegurar que las personas que toman las decisiones sean conscientes de las necesidades y preocupaciones de quienes se ven posiblemente afectados por cualquiera de esas decisiones. A su vez, esto puede conducir a una toma de decisiones más receptiva y creativa. Además, la participación efectiva de las partes interesadas puede llevar a una mayor aceptación de las decisiones adoptadas. La participación puede contribuir también al aprendizaje social, al ayudar a las partes interesadas a aprender colectivamente cómo gestionar sistemas complejos, tales como los de las aguas transfronterizas. Por el contrario, las y los representantes de las oficinas de exteriores pueden sentir que la necesidad de incluir los intereses locales en la arena internacional obstaculiza su labor, o que esa transparencia puede lastrar las estrategias de negociación.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas a la participación del público

- **Las disposiciones deben considerar los tres pilares clave de la participación del público establecidos en el Convenio de 1998 sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente ("Convenio de Aarhus, 1998").**

El Convenio de Aarhus, 1998, establece los tres pilares clave de la participación del público, a saber, el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia. El Convenio del Agua de 1992 incluye el derecho del público a la información según

⁹⁷ Véase Tignino M. y Sangbana, K. (eds.), *Public Participation and Water Resources Management: Where do we stand in international law? (Participación del público y gestión de los recursos hídricos: ¿Dónde nos encontramos en el Derecho Internacional?)* (UNESCO, 2015), <https://www.unige.ch/droit/eau/fr/publications/liste/2015/publicparticipation>.

el que las “Partes Ribereñas velarán por que el público pueda consultar la información sobre el estado de las aguas transfronterizas, las medidas adoptadas o previstas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo y la eficacia de esas medidas” (artículo 16). No se prevé una disposición similar en la Convención sobre Cursos de Agua de 1997, aunque se podría argumentar que la participación del público es un medio importante por el cual los Estados que comparten las aguas transfronterizas cumplen el compromiso adquirido en la Convención de adoptar “todas las medidas apropiadas” para impedir que se causen daños sensibles (art.7). Aproximadamente el 35% de los tratados (274 de 765) y de los organismos de cuencas hidrográficas (42 de 119) mencionan explícitamente la participación del público, pero solo unos pocos arreglos relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas establecen también un derecho explícito a la participación. El Tratado sobre el Dniéster, 2012, por ejemplo, estipula que “cada Parte Contratante ... asegurará el acceso del público a la información sobre el estado de la cuenca hidrográfica del Dniéster y la participación del público en la toma de decisiones relativas a la protección y al desarrollo sostenible de la cuenca hidrográfica del Dniéster, así como a los proyectos que puedan tener un impacto significativo sobre el estado del agua, sobre otros recursos naturales y sobre los ecosistemas” (art.21).

- **Una disposición puede incluir el acceso a la justicia y el derecho a la no discriminación en un contexto transfronterizo.**

En relación con el acceso a la justicia, la Convención sobre Cursos de Agua de 1997 incluye una disposición que estipula que cualquier persona natural o jurídica que haya sufrido perjuicios como consecuencia de actividades relacionadas con un curso de agua internacional, o con la cuenca de este, tendrá derecho a obtener reparación jurídica por ese daño en el Estado en el que se realizaron tales actividades (art.32). Por lo tanto, los Estados que comparten aguas transfronterizas no pueden discriminar por motivos de nacionalidad a las personas naturales y jurídicas que busquen una indemnización u otro tipo de reparación por cualquier perjuicio transfronterizo sensible. Sin embargo, en la práctica, se dan importantes barreras económicas, administrativas y políticas que pueden impedir que las personas, las personas jurídicas o las comunidades de un Estado del curso de agua obtengan reparación por los perjuicios causados por actividades realizadas en otro Estado.

- **Cuando sea pertinente, un arreglo puede referirse a los derechos de las comunidades indígenas.**

El derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones está consagrado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, que exige que los Estados consulten y cooperen de buena fe con los pueblos indígenas para obtener su “consentimiento libre, previo e informado”, antes de adoptar y realizar actividades que puedan afectarlos. Como se señaló en la sección relativa a las consideraciones espirituales, las comunidades indígenas cuentan a menudo con una amplia y profunda comprensión de los sistemas de las cuencas hidrográficas que puede extenderse mucho más allá de lo que la ciencia “moderna” mide. En los últimos años, quienes gestionan el agua nacional e internacionalmente han aprendido a consultar este “conocimiento ecológico tradicional” en colaboración con quienes, a menudo desde hace milenios, están comprometidos con sus cuencas hidrográficas.

- **Las disposiciones incluidas en un arreglo relativo a las aguas transfronterizas podrían reconocer el valor del conocimiento local.**

Muchos órganos conjuntos, tales como la Comisión del Río Mekong, incluyen una vía explícita para la participación de las partes interesadas, lo que incluye a las comunidades locales y

religiosas, y así estas pueden incorporar a la gestión de las aguas transfronterizas conocimientos de gran alcance en áreas tales como la de la adaptación a las inundaciones y la de los sistemas ecológicos.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones relativas a la participación del público? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 35: Tratado sobre el Dniéster, 2012

Tratado sobre el Dniéster, 2012

Artículo 21

1. Cada Parte Contratante, de conformidad con la legislación nacional de su Estado, asegurará el acceso del público a la información sobre el estado de la cuenca hidrográfica del Dniéster y la participación del público en la toma de decisiones relativas a la protección y al desarrollo sostenible de la cuenca del Dniéster, así como a los proyectos que puedan tener un impacto significativo sobre el estado del agua, los otros recursos naturales y los ecosistemas. Dicho acceso incluye informar al público y suministrarle la información que solicite.

2. La participación del público en la toma de decisiones relativas a la protección y al desarrollo sostenible de la cuenca hidrográfica del Dniéster implicará informar al público interesado, en la etapa más temprana del procedimiento de la toma de decisiones, de manera apropiada, oportuna y efectiva acerca de la actividad propuesta ofreciéndole la posibilidad de presentar comentarios, información, análisis u opiniones sobre la actividad propuesta y velando por que se tome debida cuenta del resultado de la participación del público en el proceso decisorio pertinente.

3. Las Partes Contratantes facilitarán la participación del público en las actividades relativas a la aplicación del presente Tratado, lo que incluye en las actividades de la Comisión.

Otros ejemplos: el art. 1 del Convenio relativo a la Aguas Compartidas en África Central, 2017; y el Acuerdo sobre los Grandes Lagos, 2012.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 93-97.
- Schulze, S., *Public participation in the governance of transboundary water resources – Mechanisms provided by the River Basin Organization (Participación del público en la gobernanza de los recursos hídricos transfronterizos - Mecanismos que proporciona el organismo de la cuenca hidrográfica)*, 2012, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-3-page-49.htm>.
- Sangbana, K., “The role of non-State actors in the development and implementation of international water law” (“El papel de los actores no estatales en el desarrollo y aplicación del Derecho Internacional del Agua”), en Rieu-Clarke, A., Allan A., y Hendry, S. (eds.), *Routledge Handbook of Water Law and Policy (Manual de Derecho y Política sobre el Agua de Routledge)* (Routledge, 2017), págs. 287-296.
- Macpherson, E., “Beyond Recognition: Lessons from Chile for allocating indigenous water rights in Australia” (“Más allá del reconocimiento: lecciones procedentes de Chile para la asignación de los derechos de las personas indígenas al agua en Australia”), *UNSW Law Journal (Revista de Derecho de la Universidad de Nueva Gales del Sur)*, vol. 40(2), 2017.

Módulo 4 - Características procedimentales

Elemento básico: Evaluación ambiental estratégica y de impacto ambiental

Aspectos clave:

- **Procedimientos relevantes;**
- **posible implicación de terceras partes (p. ej., un órgano conjunto)**

La evaluación de impacto ambiental (EIA) y la evaluación ambiental estratégica (EAE) son ambas formas de evaluación ambiental. Son instrumentos procedimentales de la política ambiental preventiva y, como tales, ambos tienen objetivos y características similares. Sin embargo, la EIA y la EAE difieren significativamente con respecto al tipo de actividades que incluye la evaluación y al ámbito de esta.⁹⁸

La EIA de las actividades previstas es una importante herramienta para un planteamiento integrado de la protección del medio ambiente, que requiere una evaluación integral de los impactos ambientales y sociales de una actividad.⁹⁹ El Principio 17 de la Declaración de Río establece que la EIA, en calidad de instrumento nacional, deberá llevarse a cabo respecto de las actividades propuestas que tengan un posible considerable impacto negativo sobre el medio ambiente y que estén sujetas a evaluación por parte de una autoridad nacional competente.¹⁰⁰ La Corte Internacional de Justicia (CIJ) sostuvo, en el caso de las *Plantas de Celulosa*, que “corresponde a cada Estado determinar en su legislación nacional o en el proceso de autorización para el proyecto, el contenido específico del estudio de impacto ambiental requerido en cada caso, teniendo en consideración la naturaleza y magnitud del desarrollo propuesto y su posible impacto adverso sobre el medio ambiente además de la necesidad de ejercitar la diligencia debida durante la realización de ese estudio.”¹⁰¹ La Corte consideró además que “un estudio de impacto ambiental debe ser realizado antes de la puesta en funcionamiento de un proyecto. Además, una vez que las operaciones han comenzado y, si es necesario, a lo largo de la vida del proyecto, debe llevarse a cabo un monitoreo continuo de sus efectos en el medio ambiente.”¹⁰²

La EIA se ha incluido en la legislación nacional de un gran número de Estados y existe mucha experiencia en cuanto a su aplicación. La exigencia de evaluar los efectos adversos de las actividades y de las medidas de mitigación se ha incorporado de diversas formas en muchos instrumentos internacionales.¹⁰³ Teniendo en cuenta específicamente el impacto

⁹⁸ UNECE, *Practical guidance on reforming legal and institutional structures with regard to the application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment (Orientación práctica sobre la reforma de las estructuras jurídicas e institucionales con respecto a la aplicación del Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica)*, 2017,

https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2017/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.9_EN_draft_practical_guidance_on_reforms_FINAL_rev_LAY_OUT_27.05_cover_.pdf.

⁹⁹ UNECE (CEPE), *Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Políticas, estrategias y aspectos actuales de la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo)*, 1996, <https://digitalibrary.un.org/record/237328?ln=en>, pág. vii.

¹⁰⁰ Declaración de Río núm. 49.

¹⁰¹ Véase el pár. 205 del caso núm.32 de las *Plantas de Celulosa*.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Véase, por ejemplo, *Transboundary EIA provisions and initiatives in selected Regional and Multilateral Environmental Agreements (Disposiciones e iniciativas relativas a la EIA transfronteriza en una selección de*

transfronterizo, deben mencionarse el *Proyecto de Artículos de la CDI sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas* de 2001 (art. 7),¹⁰⁴ las *Metas y Principios de la Evaluación del Impacto Ambiental* de 1987 del PNUMA (Principio 12)¹⁰⁵ y, en particular, el Convenio del Agua de 1992 (arts. 3.1 h y 9.2 j)), la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua de 1997 (art. 12), y el Convenio de la CEPE de 1991 sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo.

En comparación con las EIA de proyectos individuales, la EAE tiene lugar mucho antes en el proceso decisorio y tiene por objeto los planes, programas, políticas y legislación gubernamentales.¹⁰⁶ En el procedimiento de la EIA la evaluación se centra en el impacto físico del proyecto en el medio ambiente, mientras que en la EAE, teniendo en cuenta la mayor escala y los datos menos precisos, la evaluación se centra más bien en el logro de los pertinentes objetivos ambientales.¹⁰⁷ La EAE puede también capturar en una etapa muy temprana de la planificación los efectos acumulativos causados por los proyectos individuales.¹⁰⁸ Un plan hidrológico de cuenca sería un buen ejemplo de documento estratégico sujeto a la EAE.

Puntos que considerar al redactar disposiciones relativas a la EIA y a la EAE

- **La EIA se realiza a nivel de proyecto.**

Cualquier disposición relativa a la EIA debe reconocer que las EIA se llevan a cabo a nivel de proyecto. Al hacerlo, la EIA debe pretender identificar y evaluar los probables impactos ambientales del proyecto; informar sobre dichos impactos y sobre las medidas a adoptar para prevenirlos, reducirlos o mitigarlos; permitir que el público y otras partes interesadas comenten el proyecto y el informe de la EIA; y proporcionar esta información - el informe de la EIA y

acuerdos ambientales regionales y multilaterales), 2006, https://unece.org/DAM/env/eia/documents/links_between_conventions/Transboundary%20EIA%20Review%20-%20Main.pdf.

¹⁰⁴ “Toda decisión relativa a la autorización de una actividad dentro del ámbito de los presentes artículos se basará, en particular, en una evaluación del posible daño transfronterizo causado por esa actividad, lo que incluye cualquier evaluación del impacto ambiental”, ILC (CDI), *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities (Proyecto de Artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas)*, 2001, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf, p. 157.

¹⁰⁵ “Cuando la información proporcionada como parte de una evaluación del impacto ambiental indique que una actividad propuesta puede afectar considerablemente al medio ambiente de otro Estado, el Estado en el que se esté planeando la actividad debe, en la medida de lo posible:

a) notificar al Estado potencialmente afectado la actividad propuesta;
b) transmitir al Estado potencialmente afectado cualquier información pertinente que se haya obtenido con la evaluación del impacto ambiental y cuya transmisión no esté prohibida por las leyes o reglamentos nacionales; y
c) cuando esté acordado entre los Estados interesados, celebrar consultas oportunamente”, UNEP (PNUMA), *Goals and Principles of Environmental Impact Assessment (Metas y Principios de la Evaluación del Impacto Ambiental)*, 2007, <https://digitallibrary.un.org/record/42521?ln=en>.

¹⁰⁶ UNECE (CEPE), *Protocol on Strategic Environmental Assessment: Facts and Benefits (Protocolo sobre la Evaluación Ambiental Estratégica: Hechos y Beneficios)*, 2016, https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/1609217_UNECE_HR.pdf.

¹⁰⁷ UNECE (CEPE), *Practical guidance on reforming legal and institutional structures with regard to the application of the Protocol on Strategic Environmental Assessment (Orientación práctica sobre la reforma de las estructuras jurídicas e institucionales con respecto a la aplicación del Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica)*, 2017,

https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2017/ece.mp.eia.wg.2.2016.INF.9_EN_draft_practical_guidance_on_reforms_FINAL_rev_LAY_OUT_27.05_cover.pdf.

¹⁰⁸ Protocolo sobre la Evaluación Ambiental Estratégica: Hechos y Beneficios, núm. 106.

los comentarios recibidos del público y de las otras partes interesadas – a quien sea responsable de la toma de la decisión.¹⁰⁹

- **La EAE se realiza a nivel de planes, programas, políticas y legislación.**

Cualquier disposición relativa a la EAE debe reconocer que las EAE tienen lugar al nivel de las decisiones estratégicas. La EAE respalda la consideración de los aspectos ambientales y sociales a la par que la de los aspectos económicos. Al hacer esto, las EAE incluirán la determinación del ámbito del informe de la EAE y de su preparación, la puesta en marcha de la participación del público y la celebración de las consultas acerca del borrador del documento estratégico y del informe de la EAE, la toma en cuenta del informe de la EAE y de los resultados de la participación del público y de las consultas en el plan, programa, política o legislación.

- **Los órganos conjuntos pueden desempeñar un papel en la realización de las EIA y de las EAE conjuntas.**

Los Estados pueden considerar la posibilidad de atribuir a un órgano conjunto, establecido en virtud de un arreglo, la función, de conformidad con los procedimientos de EIA y EAE transfronterizas, de facilitar la notificación, el intercambio de información y la celebración de consultas. Por ejemplo, el artículo 9.2 j) del Convenio del Agua establece expresamente que una de las funciones del órgano conjunto sería "participar en la realización de evaluaciones del impacto ambiental de las aguas transfronterizas, de conformidad con la normativa internacional pertinente."

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 36: Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003

Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003

Artículo 15 – Evaluación de Impacto Ambiental

1. Cada Estado Contratante, a fin de evitar y minimizar los impactos adversos, deberá:

a. adoptar y poner en marcha las apropiadas medidas legales, administrativas y de otro tipo que exijan, dentro de su jurisdicción o control, la realización de una evaluación de los impactos ambientales de los proyectos propuestos y de las actividades que probablemente den lugar a impactos adversos;

b. adoptar y poner en marcha los procedimientos jurídicos y administrativos apropiados y los arreglos institucionales para asegurar que cuando se elaboren y ejecuten políticas, planes y programas públicos, se tengan en cuenta las consecuencias de estos para la cuenca del Lago, lo que incluye cualquier comentario recibido por parte de los otros Estados Contratantes;

c. vigilar el cumplimiento y hacer cumplir cualquiera de las condiciones establecidas en las autorizaciones para el desarrollo o en otras autorizaciones que hubieran sido impuestas a fin de proteger la cuenca del Lago.

¹⁰⁹ UNECE (CEPE), *Benefits and costs of transboundary EIA (Beneficios y costes de la EIA transfronteriza)*, 2007, <https://unece.org/DAM/env/eia/documents/pamphlets/Pamphlet%20-%20Benefits%20of%20transboundary%20EIA.pdf>.

2. El Estado Contratante dentro de cuya jurisdicción esté prevista la realización de una actividad propuesta enumerada en la parte A del Anexo I, se asegurará de que el procedimiento de evaluación del impacto ambiental dé como resultado la elaboración de la documentación conforme a lo establecido en la parte B del Anexo I.

3. Un Estado Contratante que pudiera verse afectado por una de las actividades propuestas enumeradas en la parte A del Anexo I, a solicitud de un Estado contratante bajo cuya jurisdicción se prevea que tendrá lugar la actividad propuesta, proporcionará sin demora a este último, a través de la Secretaría, según sea razonablemente obtenible, toda la información pertinente para la evaluación de los posibles impactos adversos transfronterizos dentro de la jurisdicción del Estado contratante afectado.

4. El Estado o los Estados Contratantes bajo cuya jurisdicción se prevé que se lleve a cabo una actividad propuesta, después de completar la documentación de la evaluación del impacto ambiental, consultará con los demás Estados Contratantes y con la Secretaría las medidas destinadas a prevenir, reducir o eliminar los impactos transfronterizos y de otro tipo, incluidas las relativas al seguimiento y posterior análisis del proyecto que puedan ser necesarias. Al comienzo de las consultas, los Estados Contratantes acordarán un calendario razonable para la duración del período de consultas.

5. Los Estados Contratantes se asegurarán de que al alcanzar la decisión final sobre la actividad propuesta, se tenga debidamente en cuenta el resultado del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, incluidos la documentación de la evaluación del impacto ambiental, los comentarios y objeciones al mismo, y las consultas previstas en este artículo. El Estado Contratante bajo cuya jurisdicción se adopte la decisión final proporcionará a la Secretaría una copia de la misma.

6. Si después de que, de conformidad con este artículo, una actividad haya sido autorizada, la Secretaría o un Estado Contratante obtiene información adicional sobre el impacto adverso transfronterizo de dicha actividad, información que no estaba disponible en el momento en que se tomó la decisión y que podría haber afectado materialmente a la decisión, esta información se comunicará inmediatamente a los demás Estados Contratantes a través de la Secretaría, y los Estados Contratantes celebrarán consultas para decidir si la decisión debe ser o no revisada, o si se deben tomar medidas adicionales para reducir o eliminar el impacto.

7. Los Estados Contratantes cooperarán en la elaboración de las medidas técnicas, legales y de otra índole relativas a los procedimientos conjuntos de impacto ambiental transfronterizo.

Otros ejemplos: el art. 9 del Convenio de Albufeira, 1998; y los procedimientos de notificación, consulta previa y acuerdo (PNCPA) de 2003 del Acuerdo sobre el Mekong, 1995.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 53-54.
- Mekong River Commission (Comisión del Río Mekong), *Guidelines for Transboundary Environmental Impact Assessment in the Lower Mekong Basin (Directrices para la evaluación del impacto ambiental transfronterizo en la cuenca baja del Mekong)*, 2018, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/TbEIA-Guidelines-Final-version-25-9-2018.pdf>.

- OKACOM, *OKACOM Notification, Consultation and Negotiation (NCN) Guidelines (Directrices relativas a la notificación, consulta y negociación [NCN] de la OKACOM)*, 2018, <https://www.okacom.org/sites/default/files/publications/OKACOM%20Notification%20Consultation%20Guidelines.pdf>
- UNEP (PNUMA), *Assessing Environmental Impacts: A Global Review of Legislation (Evaluación de impactos ambientales: análisis mundial de la legislación)*, 2018, https://www.unep-wcmc.org/system/dataset_file_fields/files/000/000/494/original/Assessing_Environmental_Impacts_A_Global_Overview_of_Legislation_report_fa_20_April_.pdf?1524215262.
- UNDP (PNUD), *Social and Environmental Standards (SES): Guidance Note on Social and Environmental Assessment and Management (Nota orientativa sobre los estándares sociales y ambientales (SES, en sus siglas en inglés) sobre evaluación y gestión sociales y ambientales)*, 2020, https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/SES%20Document%20Library/Uploaded%20October%202016/UNDP%20SES%20Assessment%20and%20Management%20GN%20-%20Final%20Nov2020.pdf.

Módulo 4 - Características procedimentales

Elemento básico: Seguimiento y evaluación conjuntos

Aspectos clave:

- **Métodos coordinados y armonizados de recopilación y procesamiento de datos;**
- **bases de datos conjuntas, digitalización de datos.**

La vigilancia de la cantidad y calidad del agua es una parte esencial de la mayoría de las actividades de la gestión del agua, también en las cuencas transfronterizas. El conocimiento sobre el estado de las masas de agua para quien toma decisiones depende de la información fiable recopilada a través de los sistemas de vigilancia. Probablemente cada Parte mantendrá sus propios modelos hidrológicos nacionales. La armonización de la recopilación de datos, su gestión y almacenamiento de acuerdo con los estándares y obligaciones nacionales puede reducir los costes, mejorar la coherencia y reducir la posibilidad de que surjan controversias. Los Estados situados río abajo tienen un gran interés en recibir la información relativa a la hidrología (para las previsiones sobre inundaciones) o al estado cualitativo de las aguas entrantes (para la prevención de la contaminación) de los Estados situados río arriba. Los países situados río arriba están interesados en obtener datos de los Estados situados río abajo, p. ej., con respecto a la migración de peces para aumentar la biodiversidad en la cuenca. Además, los datos de la vigilancia son un importante indicador del estado de los acuíferos transfronterizos compartidos. Los órganos conjuntos pretenden generalmente coordinar la vigilancia y evaluación entre los Estados que comparten las aguas transfronterizas. La evaluación conjunta puede suministrar información acerca de la disponibilidad de los “recursos hídricos gratuitos” que pueden utilizarse sin amenazar los usos existentes.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas al seguimiento y evaluación conjuntos

- **Exigencias básicas para un seguimiento y evaluación conjuntos.**

Las exigencias básicas para un seguimiento y evaluación conjuntos que podrían establecerse en una disposición del arreglo, anexo o protocolo posterior incluyen los métodos coordinados o armonizados de recopilación y de procesamiento de datos, las bases de datos, la digitalización de datos, la facilitación del acceso a la información a través de Internet; la compatibilidad de los laboratorios que participen en el seguimiento; la investigación y los estudios conjuntos, el intercambio de conocimientos y el uso de modelos; los arreglos relativos al seguimiento (reglamentos); y los programas coordinados o armonizados de seguimiento y evaluación.

- **Las redes de vigilancia operan generalmente a nivel nacional**

Las redes de vigilancia funcionan generalmente a nivel nacional, aunque algunas lo hacen a nivel transfronterizo a través de un arreglo relativo a la cuenca o a la subcuenca. Sin una armonización metódica de la información procedente de los sistemas nacionales, especialmente de la relativa a la calidad del agua, no podrían evaluarse conjuntamente los ríos, lagos y acuíferos. La evaluación conjunta es la base de las medidas conjuntas.

Recuadro 37: Investigación Conjunta sobre el Danubio (JDS, en sus siglas en inglés)

Investigación Conjunta sobre el Danubio (JDS)

La JDS es uno de los ejemplos más completos de vigilancia de la calidad del agua superficial jamás realizada en un río importante. El objetivo de la JDS es recopilar, a lo largo de todo el Danubio y de sus principales afluentes, datos adicionales acerca de los elementos elegidos sobre la calidad del agua, datos que van más allá de la información proporcionada por la Red de Vigilancia Transnacional (TNMN, en sus siglas en inglés) de manera que estos resulten fácilmente comparables. El proyecto armoniza las prácticas de vigilancia del agua en los Estados del Danubio, mediante el uso de métodos unificados y prácticas de muestreo para los laboratorios participantes. Los componentes especiales (microcontaminantes, microplásticos, etc.) están centralizados y los parámetros básicos son analizados por las personas expertas nacionales. Previamente se realizaron tres JDS, en 2001, 2007 y 2013, y el cuarto, JDS4, se llevó a cabo a lo largo de 2019 en 51 sitios de muestreo en 13 Estados de la cuenca hidrográfica del Danubio.

La puesta en marcha de la JDS es también una herramienta importante para generar concienciación acerca de la calidad del agua del Danubio y de los esfuerzos que se están llevando a cabo para su protección.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 38: Tratado sobre el Dniéster, 2012

Tratado sobre el Dniéster, 2012

Artículo 16: Seguimiento y evaluación del desempeño ambiental

1. Para obtener información periódica sobre el estado de la cuenca hidrográfica del Dniéster, las Partes Contratantes realizarán el seguimiento de los programas coordinados. Los datos procedentes del seguimiento serán de libre acceso para las Partes Contratantes, que los intercambiarán de acuerdo con el procedimiento coordinado.

2. Las Partes Contratantes realizarán a intervalos periódicos evaluaciones individuales y, si procede, conjuntas de las condiciones del agua, de los otros recursos naturales y de los ecosistemas de la cuenca hidrográfica del Dniéster, así como de la efectividad de las medidas adoptadas para la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Los resultados de estas evaluaciones se pondrán oportunamente a disposición del público.

3. Cada Parte Contratante asegurará, de acuerdo con el principio de reciprocidad, el acceso de las personas que hayan sido especialmente autorizadas a las estaciones conjuntas coordinadas de muestreo del agua.

Otros ejemplos: el art. 7 del Acuerdo entre Estonia y Rusia sobre Cooperación en la Protección y el Uso Sostenible de las Aguas Transfronterizas, 1997; y el art. 5.2 del Convenio sobre el Rin, 1999.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *Strategies for monitoring and assessment of transboundary rivers, lakes and groundwater (Estrategias para el Seguimiento y la Evaluación de ríos, lagos y aguas subterráneas transfronterizos)*, 2006, https://unece.org/DAM/env/water/publications/assessment/StrategiesM_A.pdf.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 80-81.
- Lipponen, A., y Kauppi, L., “Monitoring and assessment and the duty of cooperation under the Water Convention: Exchange of Information Among the Riparian Parties” (“Seguimiento y evaluación y el deber de cooperar en el Convenio del Agua: intercambio de información entre las Partes ribereñas”), en Tanzi A., *et al.* (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes - Its Contribution to International Water Cooperation (El Convenio de la CEPE sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales - Su contribución a la cooperación internacional en materia de aguas)* (Brill, 2015), págs. 249-267.

Módulo 5 - Aplicación, marco institucional y solución de controversias

Elemento básico: Aplicación a nivel nacional

Aspectos clave:

- **Designación de las autoridades nacionales relevantes;**
- **medidas de ejecución;**
- **ejecución de decisiones y recomendaciones de los órganos conjuntos (si corresponde).**

Las medidas nacionales son decisivas para cumplir con éxito las obligaciones que se incluyen en un arreglo relativo a las aguas transfronterizas. La aplicación nacional requiere la presencia de un marco legislativo e institucional dirigido a la aplicación, al cumplimiento y a la ejecución. Por lo tanto, es importante incluir disposiciones operativas en las decisiones y recomendaciones de los órganos conjuntos que detallen cómo las Partes deben aplicarlas a nivel nacional.

Para la mayoría de los Estados, especialmente para los Estados en desarrollo, un tema clave que considerar son los recursos humanos, ya que contar con el personal cualificado necesario es un elemento importante para el desempeño de las funciones. El plan nacional para la aplicación debe elaborarse con procesos bien detallados para la sensibilización del público y para el intercambio de información que implicarán a todas las partes interesadas pertinentes.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas a la aplicación nacional

- **La labor de un órgano conjunto se fundamenta en las actividades de los órganos nacionales que cumplen con las obligaciones asumidas por los Estados.**

A nivel nacional los arreglos institucionales pertinentes deberán comenzar con la identificación de la institución o instituciones apropiadas para liderar la aplicación. Dependiendo del marco de gobernanza existente en un Estado, puede ser necesario crear estructuras conjuntas o interministeriales destinadas a la aplicación a nivel nacional. A menudo, se designa un punto focal nacional con la asignación clara de servir de enlace con el órgano conjunto en temas detallados para todos.

- **Las medidas para la aplicación deben considerar los papeles concretos que reflejen las obligaciones asumidas en el arreglo.**

Puede resultar eficaz elaborar, en consulta con todas las partes pertinentes interesadas, un plan nacional para la aplicación. Este plan debe establecer quienes sean las actrices y actores clave y su labor en el proceso de la aplicación. A nivel nacional, deben establecerse junto con la institución responsable los sistemas de seguimiento y evaluación. Para poder cumplir con las obligaciones internacionales, las medidas nacionales para la aplicación deben asignar los papeles que reflejen cada obligación que deba cumplirse.

El seguimiento y la evaluación deben también contemplar todas las obligaciones de los Estados. Además, puede servir de ayuda la puesta en marcha de revisiones periódicas de los planes nacionales para la aplicación. En algunos arreglos relativos a las cuencas transfronterizas, los Estados miembros han dotado al órgano conjunto de autoridad supranacional y es el propio órgano conjunto el que aplica las decisiones en los Estados que comparten las aguas transfronterizas.

Recuadro 39: Plan Estratégico de la Autoridad de la Cuenca Hidrográfica del Volta para el período 2010-2014

Plan Estratégico de la Autoridad de la Cuenca Hidrográfica del Volta para el período 2010-2014

Normalmente las Partes indicarán qué tipos de cooperación son los apropiados para asegurar el cumplimiento de las obligaciones a nivel mundial, regional y subregional. Esto puede producirse a través de la labor de las organizaciones y, a fin de asegurar la elaboración, aplicación y actualización efectivas de sus planes para la aplicación, a través de la celebración de consultas con las partes interesadas nacionales, entre las que se incluyen las actrices y actores no estatales tales como las ONG, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de jóvenes, de mujeres y otros grupos relevantes implicados en el sector del agua.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones relativas a la aplicación nacional? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 40: Protocolo sobre la Gestión de los Sedimentos al Acuerdo Marco sobre la Cuenca Hidrográfica del Sava, 2015

Protocolo sobre la Gestión de los Sedimentos al Acuerdo Marco sobre la Cuenca Hidrográfica del Sava, 2015

Artículo 6: Coordinación y armonización de planes

Las Partes tomarán las medidas apropiadas para coordinar y/o armonizar el Plan de Gestión de los Sedimentos, el Plan de la Cuenca Hidrográfica del Sava y otros planes y programas relativos a la gestión del agua y de los sedimentos para lograr por tanto sinergias y beneficios comunes teniendo en cuenta los objetivos del Acuerdo Marco sobre el Sava.

Artículo 7: Sistema coordinado de vigilancia de los sedimentos

Las Partes establecerán un sistema coordinado de vigilancia de los sedimentos con el fin de proporcionar todos los datos necesarios para la elaboración y aplicación del Plan de Gestión de los Sedimentos.

Artículo 8: Dragado

1. Las Partes realizarán únicamente dragados de mantenimiento y de restauración ambiental.
2. El dragado de apertura se permitirá solo en las áreas designadas según el Plan de Gestión de los Sedimentos y el derecho nacional.
3. El dragado lo realizará únicamente la persona natural o jurídica que, de conformidad con el derecho nacional de la Parte, tenga derecho a hacerlo.

Artículo 9: Información acerca del dragado planeado

1. Cada Parte elaborará anualmente la Información sobre el Dragado Planeado.
2. Hasta que se adopte el Plan de Gestión de los Sedimentos, la Información sobre el Dragado Planeado deberá contener al menos:

- a) los lugares previstos y los tipos de dragado, que incluyen la evaluación de la cantidad y calidad de los sedimentos que se dragarán del río Sava y de sus principales afluentes;
- b) los métodos para la eliminación de los sedimentos;
- c) los métodos para el tratamiento de los sedimentos en caso de que estos estén contaminados;
- d) el resumen de las cantidades dragadas en las subcuencas de los otros afluentes.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- International Sava River Basin Commission (Comisión Internacional de la Cuenca Hidrográfica del Sava), *Protocol on sediment management to the framework agreement on the Sava River basin (Protocolo sobre la Gestión de los Sedimentos al Acuerdo Marco sobre la Cuenca Hidrográfica del Sava)*, 2015, http://www.savacommission.org/basic_docs.
- Volta Basin Authority (Autoridad de la Cuenca del Volta), *Volta Basin Authority Strategic Plan 2010-2014 (Plan Estratégico de la Autoridad de la Cuenca del Volta para el período 2010-2014)*, 2010, <https://abv.int/en/vsip-project>.

Módulo 5 - Aplicación, marco institucional y solución de controversias

Elemento básico: Establecimiento de órganos conjuntos

Aspectos clave:

- **Estatus y personalidad jurídica del órgano conjunto**
- **Estructura, tareas y funciones, composición, idiomas de trabajo, proceso de toma de decisiones**
- **Otros órganos de apoyo (p. ej., grupos de trabajo, comités operativos, consejos científicos, órganos técnicos)**
- **Representación y estatus de las actrices y actores no estatales dentro del órgano conjunto (p. ej., consultivo, participación en el procedimiento de votación) y, si corresponde, reglas de admisión**

El artículo 9.2 del Convenio del Agua de 1992 exige que los arreglos relativos a las aguas transfronterizas “dispondrán el establecimiento de órganos conjuntos”. Según el Convenio, por órgano conjunto “se entiende toda comisión bilateral o multilateral u otros arreglos institucionales apropiados de cooperación entre las Partes Ribereñas”. Es importante señalar que existen órganos en muchos modos y formas, con una amplia gama de competencias que van desde instituciones con funciones de coordinación muy limitadas, tales como un grupo permanente de personas expertas entre dos ministerios, hasta comisiones fluviales internacionales con fuertes competencias de ejecución.

Una vez establecido, un órgano conjunto para las aguas transfronterizas se convierte a menudo en un actor legalmente reconocido por el Derecho Internacional y, a través de un mandato otorgado por los Estados pertinentes, cuenta con personalidad jurídica para negociar, concertar acuerdos y elaborar leyes y normas internacionales. Entonces, el órgano conjunto adopta una forma institucional, p.ej., estructura, composición, idiomas de trabajo, y asume las tareas y funciones que le confieren las Partes. Los principios, normas, reglas, procedimientos y programas que han sido acordados por las actrices y los actores jurídicamente reconocidos

acerca de ciertas cuestiones específicas y particulares reflejan, por tanto, la naturaleza jurídica del órgano conjunto.¹¹⁰

A pesar de sus diversas formas, la mayoría de los órganos conjuntos comparten características comunes, tales como la de tratarse de un órgano decisorio que se reúne a intervalos regulares, la de contar con uno o varios órganos ejecutivos y con órganos subsidiarios (grupos de trabajo) y la de ejercer la representación de todos los Estados que comparten las aguas transfronterizas en los diferentes órganos institucionales.

Dependiendo del mandato otorgado por las Partes que comparten aguas transfronterizas, los órganos conjuntos adoptarán secciones políticas, técnicas y administrativas con funciones variadas y complementarias. Las implicaciones políticas de las actividades de los órganos conjuntos de las Partes pueden abordarse a un alto nivel, a través de un órgano decisorio, tal y como el de la Conferencia de Jefas y Jefes de Estado, el de la Reunión de las Partes (MOP, en sus siglas en inglés), el del Consejo de Ministras y Ministros, o el de la Conferencia de las Partes (COP, en sus siglas en inglés), generalmente estos están encabezados por personal funcional autorizado a tal efecto por los Estados. El compromiso de las y los jefes políticos de participar en el trabajo del órgano decisorio es de una importancia clave porque, en este nivel, los Estados pueden desarrollar, variando y ampliando, las obligaciones en comparación con las que se adoptaron originalmente. A menudo, la participación de las y los jefes políticos es importante, ya que la voluntad política de cumplir con las obligaciones puede crear o hacer desaparecer un órgano conjunto.¹¹¹ La frecuencia y riqueza del órgano decisorio facilitará los avances en la labor del órgano conjunto.

La labor del órgano decisorio la facilita a menudo una secretaría que está a cargo de la dirección diaria de la labor del órgano conjunto. La secretaría organiza las reuniones del órgano conjunto y de los grupos de trabajo establecidos y facilita la ejecución de sus decisiones. A menudo, para obtener la plena cooperación de los Estados, la contratación del personal de las secretarías debe abrirse a la ciudadanía de los Estados parte. También es necesario disponer de una asignación presupuestaria para el desempeño de su labor y la de los grupos de trabajo.

Junto a la secretaría, la creación de otros órganos de apoyo, tales como grupos de trabajo, comités operativos, consejos científicos y órganos técnicos que cuentan con personas expertas en temas específicos de relevancia para la cuenca, contribuye al eficaz funcionamiento del órgano conjunto. Estos grupos deben también elaborar y aplicar la estrategia de seguimiento y evaluación, que incluye los aspectos técnicos, financieros y organizativos. Estos grupos deben también elaborar y aplicar la estrategia de seguimiento y evaluación, que incluye sus aspectos técnicos, financieros y organizativos. El órgano decisorio puede orientar a la secretaría para elaborar un formato de presentación de informes para todos los órganos de apoyo. Además, el órgano decisorio debe reservar períodos de tiempo asignados al examen de los informes relativos a la realización de las tareas asignadas a cualquiera de los órganos de apoyo y también al de las estructuras de trabajo de estos órganos.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas a los órganos conjuntos

¹¹⁰ Levy, M.A., *et al*, "The study of international regimes" ("El estudio de los regímenes internacionales"), *European Journal of International Relations (Revista Europea de Relaciones Internacionales)*, vol. 1. 3, 1995, págs. 267-330.

¹¹¹ Ampomah, B.Y., Adjei, B.A. y Youkhana, E., *The transboundary water resources management regime of the Volta Basin (El régimen de la gestión de los recursos hídricos transfronterizos en la cuenca del Volta)*, 2008, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/88367/1/579201295.pdf>.

- **Las disposiciones relativas a los órganos conjuntos deben dotar a la institución de personalidad jurídica y otorgarle la capacidad de asumir deberes y obligaciones jurídicas.**

Un arreglo que establezca un órgano conjunto debe establecer claramente su personalidad jurídica y otorgarle un mandato adecuado para que este cumpla con sus deberes y obligaciones. El arreglo debe también otorgar a los órganos de apoyo, tales como la secretaría y los grupos de trabajo, un mandato legal suficiente para que cumplan con sus tareas y funciones.

- **Un arreglo que establezca un órgano conjunto debe establecer disposiciones que crearán obligaciones y derechos sustantivos y procedimentales.**

La labor del órgano conjunto necesita guiarse por las normas sustantivas y de procedimiento. Esto orientará al órgano conjunto sobre cómo dirigir a las Partes en el cumplimiento e implementación de las obligaciones asumidas. También ayudará a las Partes a tener una visión clara de cómo hacer crecer el régimen del tratado. Aunque la labor del órgano conjunto se resuelve en torno al órgano decisorio y a sus procesos de toma de decisiones, las Partes en un arreglo deben considerar hacer que las actrices y los actores no estatales sean una parte activa de los procesos consultivos y participativos. Los procesos de admisión para estas actrices y actores no estatales deben establecerse en un arreglo que considere cómo puedan ser representados y trabajar con un órgano conjunto y con sus órganos de apoyo (p. ej., en una función consultiva, o participando en la votación). Por ejemplo, las actrices y actores no estatales de la región geográfica, o quienes contribuyan financiera y técnicamente, pueden ser admitidos como miembros u observadores del órgano conjunto. De la misma manera, las reglas para la destitución o remoción de estas actrices y actores no estatales deben establecerse claramente. No obstante, habitualmente, la votación y la toma de decisiones está limitada a los Estados parte. Sin embargo, cuando sea posible, se puede permitir que las actrices y actores no estatales tengan derecho al voto limitado sobre ciertos temas y cuestiones establecidos. El permitirles que voten puede generar su compromiso, especialmente el de aquellas y aquellos que contribuyen activamente a la labor del órgano decisorio, financiera y técnicamente.

¿Cómo pueden enmarcarse las disposiciones relativas a los órganos conjuntos y a otros órganos de apoyo? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 41: Convenio de la Autoridad de la Cuenca del Volta, 2007

Convenio de la Autoridad de la Cuenca del Volta, 2007

Artículo 3

1. A fin de asegurar la cooperación internacional para la gestión racional y sostenible de los recursos hídricos de la cuenca del Volta y la integración socioeconómica entre las Partes en el presente Convenio, se establece una organización denominada Autoridad de la Cuenca del Volta, denominada en lo sucesivo la "Autoridad".

2. La Autoridad tendrá la condición de organización internacional y gozará de los privilegios e inmunidades de una entidad jurídica internacional.

ÓRGANOS, OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO

Artículo 8

Compondrán los órganos administrativos permanentes de la Autoridad:

- a) la Asamblea de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
 - b) el Consejo de Ministras y Ministros responsable de los Recursos Hídricos;
 - c) el Foro de las Partes implicadas en el desarrollo de la cuenca del Volta;
 - d) el Comité de Personas Expertas;
 - e) la Dirección Ejecutiva de la Autoridad.
2. El Consejo de Ministras y Ministros podrá, cuando sea necesario, establecer cualquier otro órgano de la Autoridad.
3. La Directora/el Director Ejecutivo de la Autoridad gozará de todos los privilegios e inmunidades otorgados a las y los Jefes de Misión Diplomática.
- Otros ejemplos:** el Estatuto (revisado) de la Comisión Interestatal para la Coordinación del Agua de Asia Central, 2008; y el Acuerdo entre el gobierno de la República de Botswana y la República de Namibia relativo al establecimiento de la Comisión Permanente del Agua de la Cuenca Hidrográfica del Okavango (OKACOM), 1994.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *River basin commissions and other institutions for transboundary water cooperation (Las comisiones de las cuencas hidrográficas y otras instituciones para la cooperación en materia de aguas transfronterizas)*, 2009, <https://unece.org/DAM/env/water/documents/CWC%20publication%20joint%20bodies.pdf>.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 70-80.
- UNECE, *Principles for Effective Joint Bodies for Transboundary Water Cooperation (Principios para órganos conjuntos eficaces en la cooperación en materia de aguas transfronterizas)*, 2017, <https://unece.org/fr/environment-policy/publications/principles-effective-joint-bodies-transboundary-water-cooperation>.
- Ampomah, B.Y., Adjei, B.A. y Youkhana, E., *The transboundary water resources management regime of the Volta Basin (El régimen de la gestión de los recursos hídricos transfronterizos en la cuenca del Volta)*, 2008, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/88367/1/579201295.pdf>.

Módulo 5 - Aplicación, marco institucional y solución de controversias

Elemento básico: Financiación

Aspectos clave:

- **Financiación de la estructura institucional (reuniones, secretaría)**
- **Financiación de las actividades conjuntas (p. ej., investigaciones y estudios relevantes, acciones).**

La gestión de las aguas transfronterizas requiere abordar una variedad de complejos desafíos ambientales, socioeconómicos y políticos que pueden conllevar considerables costes, tales como aquellos asociados a la construcción de infraestructura, a la adquisición de equipos de vigilancia y a la elaboración de estudios. Es posible que se requieran diferentes fondos y fuentes

de financiación en diferentes etapas de la gestión y del desarrollo. Por lo general, principalmente por razones de sostenibilidad, al menos los costes básicos de los órganos conjuntos deben cubrirse con los presupuestos nacionales. En algunos casos, los presupuestos nacionales pueden no resultar suficientes para abordar tales desafíos, en particular en los Estados en desarrollo, en los que los fondos pueden ser desviados hacia otras prioridades. En estos escenarios, los mecanismos alternativos e innovadores podrían representar una opción adecuada para cubrir las necesidades económicas.

Se necesitan recursos económicos para cubrir los costes institucionales básicos, tales como los salarios, las oficinas, así como los costes del programa, que incluyen la recopilación de datos e información para vigilar el estado y la calidad de las aguas.

Se requiere una gran cantidad de fondos para realizar actividades tales como la de recopilación e intercambio de datos e información fiables, de fortalecimiento de las capacidades técnicas de quienes gestionan el agua y de la implicación activa de las comunidades locales y de la sociedad civil, actividades que, realizadas de forma adecuada, pueden asegurar una mejor gestión y gobernanza de las aguas. Algunos de estos costes pueden cubrirse a nivel nacional, pero a veces los Estados y los órganos conjuntos necesitan atraer diferentes formas de fondos y de financiación y movilizar fondos para una mejor protección, uso y desarrollo de las aguas transfronterizas.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas a la financiación

- **La financiación de los órganos conjuntos debe provenir principalmente de los presupuestos de los Estados.**

Los arreglos relativos a las aguas transfronterizas deben idealmente definir expresamente cómo se calcularán y repartirán los costes entre los Estados. La financiación pública puede presentar diferentes formas (préstamos o subvenciones públicas, impuestos regionales, tarifas por la gestión, venta de servicios), pero las contribuciones directas siguen siendo las más habituales. A veces, las Partes aportan contribuciones en especie tales como asistencia técnica, puesta a disposición de edificios, de espacio para oficinas o proporcionando personal.¹¹² Los costes pueden asignarse simplemente a partes iguales, o pueden introducirse fórmulas diferentes para determinar la contribución de cada Parte. Estas fórmulas pueden tomar en consideración el área geográfica de la cuenca, las poblaciones que dependen de la misma y el producto interno bruto (PIB) de los Estados que son Partes en el órgano conjunto, así como los beneficios específicos recibidos por la realización de las actividades conjuntas.

- **Las fuentes alternativas de financiación, particularmente procedentes del sector privado, de los bancos internacionales y de las agencias de cooperación pueden contribuir a que los órganos conjuntos realicen funciones específicas.**

A fin de asegurar la transparencia podría incluirse en el arreglo la forma en que se asegurarán estos fondos. El artículo 24 del Tratado sobre el Dniéster, por ejemplo, establece que la financiación se obtendrá a partir de las contribuciones de las Partes (basadas en su capacidad), al mismo tiempo que tiene como objetivo también atraer recursos de fuentes bilaterales y

¹¹² UNECE (CEPE), *Background Study on Funding and Financing of Transboundary Water Cooperation and Basin Development (Estudio de antecedentes sobre los fondos y la financiación para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y el desarrollo de las cuencas)*, 2020, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2020/WATER/12Dec_16-17_Virtual_workshop_on_financing_transboundary_water_cooperation_and_basin_development/UNECE_background_study_Final_Draft_November_2020_clean_final_draft_01_12_2020.pdf, pág. 55.

multilaterales y de vehículos financieros, que incluyen subvenciones y préstamos, y el uso de métodos e incentivos innovadores para atraer y canalizar recursos.

¿Cómo pueden enmarcarse las disposiciones relativas a la financiación? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 42: Acuerdo sobre el Zambeze, 2004

Acuerdo sobre el Zambeze, 2004

Artículo 19: Disposiciones económicas

1. El presupuesto de la Comisión se obtendrá de las contribuciones anuales en efectivo realizadas por los Estados miembro; de las donaciones, subvenciones y préstamos obtenidos de las organizaciones bilaterales y multilaterales, de los fondos recaudados internamente; y de las otras fuentes de financiación que sean acordadas por el Consejo.
2. El Consejo determinará las contribuciones por parte de los Estados miembro al presupuesto ordinario de las Comisiones.
3. A menos que el Consejo lo especifique, las contribuciones de los Estados miembro a los proyectos ejecutados por la Comisión podrán realizarse en efectivo o en especie. Las contribuciones en especie incluyen: el tiempo de trabajo del personal, las personas expertas, las instalaciones para realizar la formación, los servicios, el espacio para las oficinas y el equipamiento o cualquier otra contribución que, de vez en cuando, acuerde el Consejo.

Otros ejemplos: el art. 12 del Acuerdo que Establece la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas Transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador, 2017; el art. 24 del Tratado sobre el Dniéster; y el art. 8 del Tratado de Itaipu suscrito por Brasil y Paraguay, 1973.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *Financing and Funding of Transboundary Water Cooperation and Basin Development (Fondos y Financiación para la Cooperación en Materia de Aguas y el Desarrollo de las Cuencas)*, 2021, <https://unece.org/environment-policy/water/areas-work-convention/financing-transboundary-water-cooperation>.
- SDC (COSUDE), UNCDF (FNUDC), GWH (Centro para el Agua de Ginebra), *Blue Peace, Invest in Peace through Water (Blue Peace invierte en la paz a través del agua)*, 2019, <https://www.uncdf.org/article/4670/blue-peace---invest-in-peace-through-water>.
- World Bank (Banco Mundial), *Promoting Development in Shared River Basins. Case Studies from International Experience (Promoción del desarrollo en las cuencas hidrográficas compartidas. Estudios de caso procedentes de la experiencia internacional)*, 2018, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29449/W17105.pdf?sequence=4&is%20Allowed>.

Módulo 5 - Aplicación, marco institucional y solución de controversias

Elemento básico: Vigilancia del cumplimiento

Aspectos clave:

- **Seguimiento de la aplicación del acuerdo (p. ej., obligación de presentar informes, vigilancia del cumplimiento, revisión del cumplimiento).**

Las y los expertos internacionales en el agua evalúan a menudo los efectos de un arreglo relativo a las aguas transfronterizas en términos de en qué medida los Estados cumplen con sus compromisos. El concepto conocido por la fórmula latina *pacta sunt servanda* (“lo pactado obliga”) es posiblemente el principio más antiguo del Derecho Internacional. Sin esa regla, ningún acuerdo internacional sería vinculante o aplicable. Se dice que el pleno cumplimiento lleva a los Estados a un patrón de obediencia y de comportamiento predecible. Por lo tanto, los conflictos sobre la utilización del agua surgen principalmente cuando los Estados no cumplen con sus compromisos.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas al cumplimiento y su vigilancia

- **Los arreglos deben establecer claramente los compromisos que deben cumplirse a nivel nacional y transfronterizo.**

Cualquier arreglo legal debe establecer claramente las exigencias impuestas a sus Partes en términos de qué compromisos operan a nivel transfronterizo y de las obligaciones que las Partes deban cumplir a nivel nacional, tales como la de adoptar las leyes, reglamentos y procedimientos administrativos necesarios. Aunque a fin de lograr el consenso se puede incorporar cierta flexibilidad o ambigüedad en un arreglo, la claridad en la descripción de los compromisos adoptados es esencial para vigilar su cumplimiento.

- **El cumplimiento puede incluir los compromisos de presentar informes, de evaluar y abordar las incidencias del incumplimiento.**

Los órganos conjuntos establecidos en un arreglo pueden desempeñar un papel clave en relación con su cumplimiento y aplicación. A causa de cuestiones relativas a la soberanía estatal las competencias de los órganos conjuntos se limitan a menudo a funciones de coordinación, a veces a competencias operativas, y muy raramente cuentan estos con funciones reguladoras o judiciales. Sin embargo, los órganos conjuntos pueden desempeñar un papel en términos de vigilancia del cumplimiento. Por ejemplo, un arreglo puede obligar a los Estados a presentar al órgano conjunto informes periódicos acerca de los avances realizados en la aplicación del arreglo. Este puede también desempeñar un papel en el examen de estos informes periódicos y en la evaluación del estado actual de la aplicación del arreglo. En casos más limitados, el órgano conjunto puede desempeñar un papel en el tratamiento de los incumplimientos mediante, por ejemplo, la asistencia financiera o técnica.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones relativas al cumplimiento y al seguimiento? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 43: Acuerdo sobre los Grandes Lagos, 2012

Acuerdo sobre los Grandes Lagos, 2012

Artículo 5 – Consulta, Gestión y Revisión

[...]

2 e) las Partes prepararán, en consulta con el Comité Ejecutivo de los Grandes Lagos, un Informe Intermedio Binacional de las Partes para documentar las acciones relativas a este Acuerdo, tanto de las tomadas a nivel nacional como binacional. El primer informe de este tipo se pondrá a disposición del público y de la Comisión antes de la celebración del Segundo Foro Público de los Grandes Lagos, y los informes posteriores antes de cada subsiguiente Foro Público de los Grandes Lagos.

Artículo 7 – Comisión Conjunta Internacional

Las Partes acuerdan que, de conformidad con el artículo IX del Tratado de las Aguas Fronterizas, la Comisión tendrá las siguientes responsabilidades: ... k) proporcionar a las Partes, en consulta con las Juntas establecidas en virtud del artículo 8, una "Evaluación del Informe Intermedio" trienal que incluirá: a) una revisión del Informe Intermedio de las Partes; b) un resumen de las aportaciones realizadas por el público al Informe Intermedio de las Partes; c) una evaluación de en qué medida los programas y las otras medidas adoptadas están logrando alcanzar los Objetivos Generales y Específicos de este Acuerdo; d) la consideración del Informe más reciente sobre el Estado de los Lagos; y e) según proceda, otros consejos y recomendaciones.

Artículo 5.4

Las Partes revisarán cada Evaluación del Informe Intermedio elaborado por la Comisión de conformidad con el Artículo 7.1 k), se consultarán entre sí acerca de las recomendaciones contenidas en los informes, y considerarán qué acciones resulten ser las apropiadas. Las Partes podrán transmitir cualquier compromiso a la Comisión dentro de los seis meses siguientes a la recepción de la Evaluación del Informe Intermedio.

Artículo 5.5

Después de cada tercer informe trienal de Evaluación del Informe Intermedio de la Comisión, las Partes revisarán el funcionamiento y la eficacia de este Acuerdo. Las Partes determinarán el ámbito y la naturaleza de la revisión teniendo en cuenta las opiniones de los gobiernos estatales y provinciales, de los gobiernos tribales, de las Naciones Originarias, de las y los métis, de los gobiernos municipales, de las agencias de gestión de las cuencas hidrográficas, de las otras agencias públicas locales, de las jurisdicciones situadas río abajo y del público.

Otros ejemplos: el art. 21 del Acuerdo sobre el Sava , 2002; y el art. 22 del Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- UNECE (CEPE), *Water management: Guidance on public participant and compliance with agreements (Gestión del agua: Orientación sobre la participación del público y el cumplimiento de los acuerdos)*, 2000, <https://unece.org/DAM/env/water/publications/documents/guidance.pdf>.
- Mager, U., *International Water Law: Global Developments and Regional Examples (Derecho Internacional del Agua: acontecimientos mundiales y ejemplos regionales)*, 2015, https://www.jura.uni-heidelberg.de/md/jura/mat/band_3_international_water_law.pdf.
- Tanzi, A., *The Economic Commission for Europe Water Convention and the United Nations Watercourses Convention – An analysis of the harmonised contribution to international water law (El Convenio del Agua de la Comisión Económica para Europa y la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua - Un análisis de su armonizada contribución al Derecho Internacional del Agua)*, 2015, págs. 71-74.

Módulo 5 - Aplicación, marco institucional y solución de controversias

Elemento básico: Solución de controversias

Aspectos clave:

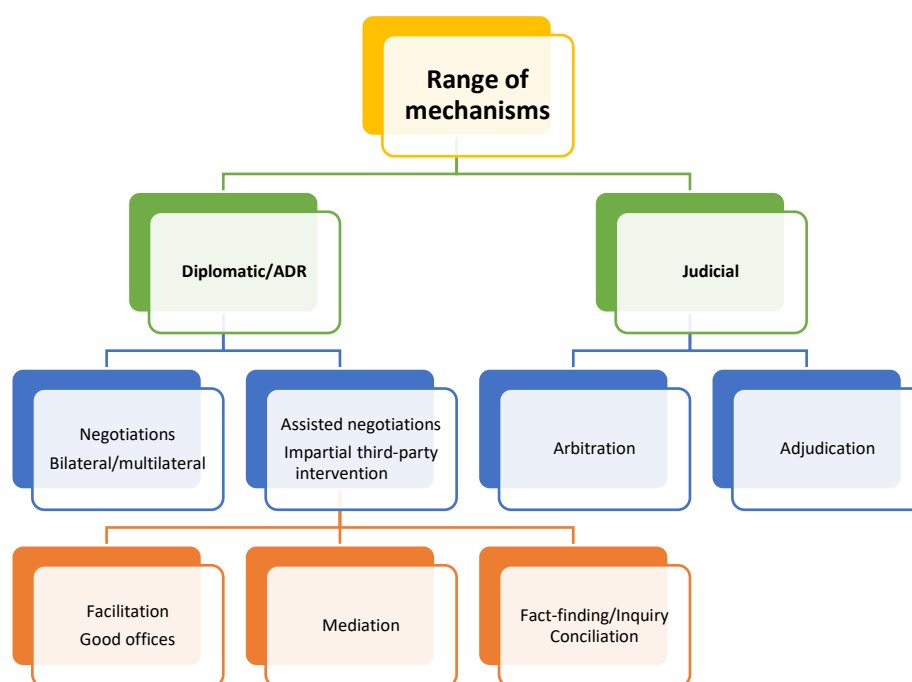
- **Prevención de controversias (p. ej., mediante un órgano conjunto, el recurso al Comité de Aplicación del Convenio del Agua)**
- **Vías para la solución de controversias (p. ej., mediante los órganos conjuntos, la negociación, la mediación, los buenos oficios, el arbitraje, la determinación imparcial de los hechos, y la CIJ)**

En el Derecho Internacional, los Estados tienen la obligación de resolver de forma pacífica sus controversias, lo que incluye aquellas relativas a los aguas transfronterizas.¹¹³ Los Estados y las Partes implicadas en la gestión de las aguas transfronterizas encontrarán invariablemente objetivos y prácticas en conflicto. Cuando una controversia atraviesa una frontera internacional, resolverla puede ser más difícil ya que cada Estado puede tener diferentes intereses, o diferentes interpretaciones acerca de sus compromisos en el arreglo. También pueden querer recurrir a diferentes medios para resolver la.

El conflicto se da dentro de un espectro de evitación de la escalada. La evitación puede ser una estrategia para evitar el conflicto o, alternativamente, puede tratarse de un conflicto que ha llegado a un punto muerto en las negociaciones, en el que las Partes en conflicto evitan por completo discutir sobre él. La evitación puede ser también la estrategia de una actriz o un actor más poderoso, que podría beneficiarse del *status quo*. Lo opuesto a la evitación es la escalada o el aumento de la intensidad de la controversia. Entre estas dos estrategias extremas existen una serie de planteamientos, que van desde el jurídico al técnico, al diplomático y al no oficial (véase la Figura 2). La intervención apropiada variará en función del estado del conflicto, aunque, en general, es más eficaz prevenir las controversias que resolverlas una vez que se hayan producido los hechos.

¹¹³ Carta de las Naciones Unidas (art. 33).

Figura 2: Gama de mecanismos



Fuente: Zaki Shubber, IHE Delft

El Convenio del Agua de 1992 y la Convención sobre Cursos de Agua de 1997 establecen marcos dentro de los que se disponen los principios generales y las obligaciones prescriptivas acerca de la solución de las controversias que surjan entre los Estados.

El establecimiento de mecanismos de solución de controversias en los tratados relativos al agua se ha vuelto a lo largo de los años más común, creciendo del 31 por ciento en los acuerdos firmados antes de 1950, al 44 por ciento en los acuerdos firmados después de 1950. Desde 1990, el 61 por ciento de los acuerdos han incorporado algún tipo de mecanismo de solución de controversias, que incluye cinco métodos diferentes para la solución de conflictos: el uso de la vía diplomática (39 por ciento); el arbitraje (32 por ciento); la creación de comisiones especiales para la solución de conflictos (28 por ciento); el acuerdo de someter la controversia a un órgano judicial permanente (8 por ciento), tal como la Corte Internacional de Justicia; y la implicación de un tercero (p. ej., una o un donante o mediador) (6 por ciento).¹¹⁴

Qué considerar al redactar disposiciones relativas a la solución de controversias

- **Los Estados tienen a su disposición varias formas de resolver pacíficamente sus controversias relativas al agua.**

Los Estados ribereños suelen incluir en los arreglos relativos a las aguas transfronterizas cláusulas específicas acerca de la solución de controversias. Los medios para resolver las controversias relativas al agua pueden ser diplomáticos o judiciales. Mientras que en el primer

¹¹⁴ Giordano, M., *et al.*, “A review of the evolution and state of transboundary freshwater treaties” (“Una revisión de la evolución y del estado de los tratados transfronterizos relativos al agua dulce”), *International Environmental Agreements: Politics, law and economics (Tratados Internacionales Ambientales: Política, derecho y economía)*, vol.14, 2013.

caso, el resultado no es vinculante para las Partes, en el segundo las Partes en cuestión se comprometen a cumplir con la decisión de una tercera parte.

Los mecanismos de solución de controversias incluyen negociaciones que se llevarán a cabo de buena fe. Los Estados ribereños pueden también recurrir de manera conjunta a los buenos oficios, o pedir la intervención de una o de un tercero para la mediación o la conciliación. Los Estados ribereños pueden también hacer uso, cuando proceda, de instituciones conjuntas de los cursos de agua que se hayan podido establecer. Los Estados pueden también acordar someter la controversia al arbitraje o a la CIJ.

- **Los Estados pueden incluir disposiciones que establezcan un proceso para resolver los conflictos relativos al agua.**

A menudo, los Estados optan por establecer más de una etapa en el respectivo mecanismo de solución de controversias, estructurando los procesos a partir de la negociación bilateral entre las Partes contendientes, negociación posiblemente facilitada por el órgano conjunto, a la que seguirá una posible implicación de actrices, actores externos, a través de la mediación, del arbitraje o de una resolución judicial. Estas etapas son progresivas y la mayoría de los arreglos exigen que los Estados agoten los mecanismos alternativos de solución de controversias antes de adoptar una opción contenciosa más antagonista.

- **Los mecanismos de vigilancia y cumplimiento pueden incluirse en los arreglos. Estos mecanismos ayudan a resolver controversias con antelación.**

La inclusión de disposiciones relativas a la vigilancia del cumplimiento puede ofrecer un medio importante para identificar las posibles incidencias de incumplimiento en un acuerdo existente. Estos mecanismos descansan en planteamientos transparentes y colaborativos y pueden evitar la invocación de mecanismos contenciosos formales de solución de controversias.

- **El establecimiento de comisiones para la determinación de los hechos puede ser una herramienta útil a fin de evitar el recurso a medios judiciales de solución de una controversia relativa al agua.**

En el caso de que exista un desacuerdo acerca de la aplicación e interpretación de un arreglo relativo a las aguas transfronterizas, las Partes pueden decidir establecer un mecanismo de determinación de los hechos. Por ejemplo, la Convención sobre Cursos de Agua de 1997 prevé esta opción. La Comisión de determinación de los hechos se compondrá de una persona designada por cada Parte concernida por la controversia y, además, de una persona que no tendrá la nacionalidad de ninguna de las Partes concernidas (art. 33.4). Las Partes pueden decidir incluir el deber de proporcionar a la Comisión la información necesaria. También pueden otorgar a la Comisión el derecho a tener acceso a su territorio y de inspeccionar cualquier instalación, planta, equipo, construcción o característica natural pertinente a los efectos de su investigación (art. 33.7). El informe de la Comisión no es vinculante para las Partes, pero deben tomarlo en consideración de buena fe. El Comité de Aplicación establecido en el Convenio del Agua de 1992 puede desempeñar un papel similar, que se describe como un mecanismo “simple, no contencioso, conciliatorio, transparente, solidario y cooperativo”.¹¹⁵

¹¹⁵ Véase UNECE (CEPE), *Decision VI/1, Support to implementation and compliance (Decisión VI/1, Apoyo a la aplicación y al cumplimiento)*, https://unece.org/sites/default/files/2021-05/DECISION%20VI-1ece.mp_wat_.37.add_.2_eng.pdf.

**¿Cómo pueden enmarcarse las disposiciones relativas a la solución de controversias?
Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)**

Recuadro 44: Tratado entre el Gobierno de la India y el Gobierno de Pakistán relativo a la utilización más completa y satisfactoria de las aguas del sistema de ríos del Indo, 1960

Tratado entre el Gobierno de la India y el Gobierno de Pakistán relativo a la utilización más completa y satisfactoria de las aguas del sistema de ríos del Indo, 1960 (“Tratado relativo a las Aguas del Indo, 1960”)

Artículo IX: Solución de diferencias y controversias

1) Cualquier cuestión que surja entre las Partes en relación con la interpretación o aplicación de este Tratado o con la existencia de cualquier hecho que, si se estableciera, pudiera constituir una infracción de este Tratado, será examinada en primer lugar por la Comisión, que se esforzará por resolver la cuestión mediante acuerdo.

2) Si la Comisión no alcanza un acuerdo sobre alguna de las cuestiones mencionadas en el párrafo 1), se considerará que ha surgido una diferencia, que se tratará de la siguiente manera:

a) Cualquier diferencia que, en opinión de cualquiera de las y los Comisionados, esté incluida en las disposiciones de la Parte I del Anexo F, será tratada, a petición de cualquiera de las y los Comisionados, conforme a las disposiciones de la Parte 2 del Anexo F, por una persona Experta Neutral;

[...]

4) Cualquiera de los gobiernos puede, después de recibir el informe mencionado en el párrafo 3), o si llega a la conclusión de que dicho informe se está demorando indebidamente en la Comisión, invitar al otro gobierno a resolver la controversia mediante acuerdo. Al hacerlo, indicará los nombres de las personas negociadoras y de la disposición de estas a reunirse con las negociadoras nombradas por el otro Gobierno a la hora y en el lugar que sean indicados por el otro gobierno. Para ayudar en estas negociaciones, los dos gobiernos pueden acordar contratar los servicios de una o más personas mediadoras que sean aceptables para ellos.

5) Se establecerá un tribunal de arbitraje para resolver la controversia en la forma prevista en el Anexo G

a) previo acuerdo entre las Partes para hacerlo; o

b) a petición de cualquiera de las Partes, si, en su opinión, después de que las negociaciones hayan comenzado de conformidad con el Párrafo 4), no es probable que la controversia se resuelva mediante negociación o mediación;

c) a petición de cualquiera de las Partes, si la Parte llega a la conclusión de que el otro Gobierno está retrasando indebidamente las negociaciones, después de transcurrido un mes tras la recepción por el otro Gobierno de la invitación a que se refiere el párrafo 4).

Otros ejemplos: el art. 30 del Acuerdo entre Finlandia y Suecia relativo a los Ríos Transfronterizos, 2009; y el art. 21 del Acuerdo del Zambeze, 2004.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 234-257.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, págs. 98-100.
- Tanzi, A., *The Economic Commission for Europe Water Convention and the United Nations Watercourses Convention – An analysis of the harmonised contribution to international water law (El Convenio del Agua de la Comisión Económica para Europa y la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua - Un análisis de su armonizada contribución al Derecho Internacional del Agua)*, 2015, págs. 71-74.
- Tanzi, A., “Diplomacy, responsibility and accountability in transboundary water disputes” (“Diplomacia, responsabilidad y rendición de cuentas en las controversias relativas a las aguas transfronterizas”), en Tignino, M. y Bréthaut, C. (eds.), *Research Handbook on Freshwater Law and International Relations (Manual de investigación sobre el Derecho del Agua Dulce y las Relaciones Internacionales)* (Edward Elgar, 2019), págs. 197-214.

Módulo 6 – Disposiciones Finales

Elemento básico: Estados y/o entidades que pueden devenir Partes en el acuerdo o en el otro arreglo

Aspecto clave: estipular quién puede devenir Parte en un arreglo

Una de las cuestiones que surgen durante la negociación de un arreglo es quién puede llegar a ser Parte en el mismo.¹¹⁶ Generalmente los acuerdos u otros arreglos sobre las aguas transfronterizas se negocian y concluyen entre los Estados de una cuenca o subcuenca o sistema acuífero en particular. En algunos casos, no todos los Estados que comparten la cuenca, subcuenca o sistema acuífero participan en las negociaciones, o no todos adoptan después el arreglo. En este caso, los Estados que comparten una parte de la cuenca, subcuenca o acuífero que inicialmente no participaron en las negociaciones o no adoptaron el arreglo, pueden querer unirse al arreglo en una fecha posterior.

Qué tomar en consideración al redactar una disposición relativa a las Partes en un acuerdo o arreglo

- **En principio, todos los Estados afectados por el arreglo deben tener la oportunidad de negociarlo y devenir Partes en él.**

Con base en la comunidad de intereses de una cuenca, subcuenca o sistema acuífero en particular, todos los Estados que comparten una parte relevante de la cuenca, subcuenca o del sistema acuífero deben tener derecho a participar en la negociación de un arreglo. Dentro del contexto de su deber de cooperar, los Estados deben proseguir las negociaciones de buena fe con miras a lograr un arreglo mutuamente satisfactorio.¹¹⁷ A este respecto, el artículo 4.1 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997 dispone que: “[t]odo Estado del curso de agua tiene derecho a participar en la negociación de cualquier acuerdo del curso de agua que se aplique a la totalidad de ese curso de agua internacional y a llegar a ser parte en él, así como a participar en cualesquiera consultas sobre el particular”.

- **Las organizaciones regionales u otras organizaciones internacionales, las autoridades locales y las ONG también pueden participar en las negociaciones y/o en la aplicación de un arreglo.**

Las organizaciones regionales e internacionales, así como las autoridades locales y las ONG pueden participar en la negociación y aplicación de un arreglo relativo a las aguas transfronterizas. Los Estados que comparten una cuenca, subcuenca o un sistema acuífero en particular pueden elegir la inclusión de estas actrices en la elaboración de dicho arreglo. Entre estas actrices pueden incluirse:

- las organizaciones de integración regional a las que sus Estados miembro hayan transferido competencias en materias reguladas por el arreglo, como es el caso de la Unión Europea (véase por ejemplo el Acuerdo relativo a la Protección y al Desarrollo Sostenible de la Zona del Parque de Prespa, 2010, concertado entre los Ministerios de Medio Ambiente de Albania, Grecia, Macedonia del Norte y la UE);

¹¹⁶ Acerca de las modalidades de unirse a un arreglo, véase a continuación el elemento básico: entrada en vigor.

¹¹⁷ El párrafo 6 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 9 del Convenio del Agua de 1992 establecen la cooperación y la concertación de acuerdos entre las Partes ribereñas de acuerdo con la igualdad y la reciprocidad, lo que implica el derecho, así como el deber, de cada Estado ribereño de cooperar con los otros Estados ribereños

- las autoridades subnacionales dotadas de competencia para concertar tales arreglos (véase por ejemplo el Convenio sobre la Protección, Aprovechamiento, Recarga y Seguimiento del Acuífero Franco-suizo de Ginebra, 2007, concertado entre la comunidad de la región de Annemasse, la Comunidad de las Comunas de Ginebra y la Comuna de Viry, Francia, por un lado, y la República y el Cantón de Ginebra, por el otro);
- otras entidades que tienen un papel importante en la aplicación o ejecución del arreglo. Por ejemplo, el Banco Mundial participa en el procedimiento de resolución de controversias incluido en el Tratado relativo a las Aguas del Indo, 1960. Cuando no se alcance un acuerdo entre las Partes, el Banco Mundial podrá nombrar a una persona Experta Neutral (véase el Anexo F) o a la Presidenta o Presidente del Tribunal Arbitral, tal y como se prevé de conformidad con el Anexo G; y
- otras partes interesadas con un activo interés en la conservación y uso de las aguas transfronterizas en cuestión (véase por ejemplo el Acuerdo Local relativo al Esfuerzo Conjunto para la Protección de las Cuencas del Chiquibul-Mopan-Macal y del Belice a través de una Coordinación Conjunta entre Belice y las y los líderes comunitarios guatemaltecos, 2013, que ha sido firmado no solo por las autoridades locales sino también por las ONG implicadas en el desarrollo sostenible y protección de las cuencas hidrográficas relevantes, tales como las y los Amigos para la Cooperación y el Desarrollo).

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 45: Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003

Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003

Artículo 40: Ratificación, aceptación, aprobación o adhesión

1. El presente Convenio, así como sus protocolos, estarán abiertos a la adhesión de los Estados ribereños y de los Estados cuyos territorios formen parte de la cuenca del lago Tanganica, a partir de la fecha en que el presente Convenio o su protocolos haya entrado en vigor. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Depositario.

Otros ejemplos: el Tratado relativo a las Aguas del Indo, 1960; el Acuerdo Local de 2013 relativo al Esfuerzo Conjunto para la Protección de las Cuencas del Chiquibul-Mopan-Macal y del Belice; y el Acuerdo Internacional sobre el Mosa, 2001.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- ILC (CDI), *Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto (Proyecto de artículos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación y comentarios al respecto)*, 1994, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_3_1994.pdf, pág. 95.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, párrs. 146-147.
- UNECE (CEPE), *Principles for Effective Joint Bodies for Transboundary Water Cooperation (Principios para órganos conjuntos eficaces en la cooperación en materia de aguas transfronterizas)*, 2018, pág. 8.

Módulo 6 – Disposiciones Finales

Elemento básico: Relación con otros acuerdos, derechos y obligaciones

Aspecto clave: la toma en cuenta de los arreglos existentes y futuros

Sujeto al artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas,¹¹⁸ los Estados tienen la libertad de decidir sobre la relación entre los tratados sucesivos y, en caso de que en el arreglo no se disponga nada sobre esta cuestión en particular, el artículo 30 de la Convención de Viena, 1969, rige este tema. La Convención de Viena dispone que un tratado posterior prevalece generalmente sobre un tratado anterior (arts. 30.3 y 59.1), excepto cuando el tratado en sí estipule que está sujeto a un tratado anterior o posterior, o que no deba considerarse como incompatible con el otro tratado (art. 30.2). Según esta disposición, si un tratado dispone que está sujeto a otro tratado, el otro tratado tiene prevalencia sobre él. De no ser así, el último tratado prevalece entonces sobre el antiguo. Si algunas de las Partes en el tratado anterior no son Partes en el posterior, o viceversa, el tratado en el que ambas Partes son parte rige la relación.

Puntos que considerar al redactar una disposición relativa a los arreglos existentes y futuros

- **Haga mención explícita a la relación entre los arreglos existentes o futuros.**

Al redactar un nuevo arreglo, las Partes suelen introducir una cláusula de "salvaguardia" o de "compatibilidad" para abordar los derechos y obligaciones que emanan de los tratados existentes o incluso acerca de las posibles relaciones con futuros tratados.¹¹⁹ Por ejemplo, el artículo 3 de la Convención sobre Cursos de Agua de 1997 señala que: “[s]alvo acuerdo en contrario, nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a los derechos u obligaciones de un Estado del curso de agua derivados de acuerdos que hayan estado en vigor respecto de él en la fecha en que se haya hecho parte en la presente Convención”. La Convención sobre Cursos de Agua de 1997 continúa y sugiere que los Estados “podrán considerar, de ser necesario, si han de armonizar esos acuerdos con los principios básicos de la presente Convención”. En el Convenio del Agua de 1992, el artículo 9.2 exige que las Partes adapten los acuerdos existentes “cuando ello sea necesario para eliminar las contradicciones con los principios fundamentales del presente Convenio”. La mención de los principios básicos significa claramente que los Estados no tienen que revisar los acuerdos existentes en su totalidad a fin de reflejar todas y cada una de las disposiciones del Convenio.¹²⁰ En términos de futuros arreglos, el Convenio del Agua de 1992 exige que las Partes concierten acuerdos u otros arreglos que apliquen las obligaciones generales de prevención, control y reducción del impacto transfronterizo a las circunstancias específicas de un curso de agua dado.¹²¹ En algunos contextos, las Partes pueden decidir establecer explícitamente que un nuevo arreglo reemplaza

¹¹⁸ El artículo 103 dice: “[e]n caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”.

¹¹⁹ Esto se deriva de la Convención de Viena, 1969; véanse en particular la aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia (art. 30) y la terminación de un tratado o suspensión de su aplicación implícitas como consecuencia de la celebración de un tratado posterior (art. 50).

¹²⁰ CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, núm. 3, párr. 241.

¹²¹ Art. 9.1 del Convenio del Agua de 1992.

a los existentes, ya sea parcial o totalmente (véase el Convenio sobre el Danubio, 1994, en el recuadro 46).

- **Una disposición acerca de la cooperación con los existentes marcos jurídicos e institucionales puede aumentar la aplicación efectiva de los arreglos conexos.**

Siempre que los derechos y deberes de las Partes en un arreglo sean claros y consistentes con sus otras obligaciones emanantes del Derecho Internacional, aumenta la posibilidad de obtener un buen historial de cumplimiento. Por ejemplo, el Acuerdo Marco sobre el Sava, 2002, menciona explícitamente la Directiva Marco del Agua de la UE y la cooperación con órganos conjuntos y con otras organizaciones tales como la Comisión del Danubio, CIPD, la CEPE y las instituciones de la UE (artículos 3 y 5).¹²² Estos arreglos e instituciones, aunque operan a diferentes niveles, pueden verse como un refuerzo mutuo en términos de apoyo a la aplicación del Acuerdo sobre el Sava, 2002.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 46: Convenio sobre el Danubio, 1994

Convenio sobre el Danubio, 1994

Artículo 21: Acuerdos existentes y suplementarios

Cuando sea necesario, las Partes contratantes, de acuerdo con la igualdad y la reciprocidad, adaptarán los acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos existentes, a fin de eliminar las contradicciones con los principios básicos del presente Convenio y, cuando proceda, concertarán acuerdos complementarios u otros arreglos.

Otros ejemplos: el art. XI del Tratado relativo a las Aguas del Indo, 1960; y el art. 27 del Convenio de Albufeira, 1998.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 89-90.
- CEPE, *Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua*, 2013, pág. 64.
- Tanzi, A., *The Economic Commission for Europe Water Convention and the United Nations Watercourses Convention – An analysis of the harmonised contribution to international water law (El Convenio del Agua de la Comisión Económica para Europa y la Convención de las Naciones Unidas sobre Cursos de Agua - Un análisis de su armonizada contribución al Derecho Internacional del Agua)*, 2015, https://unece.org/DAM/env/water/publications/WAT_Comparing_two_UN_Conventions/ece_mp.wat_42_eng_web.pdf.

Módulo 6 – Disposiciones Finales

Elemento básico: Enmiendas e instrumentos suplementarios

¹²² Directiva Marco del Agua de la UE, núm. 41.

A medida que pasa el tiempo, los arreglos relativos a las aguas transfronterizas pueden operar en un contexto diferente de aquel en el que lo redactaron inicialmente las Partes. Por lo tanto, estos deben adaptarse al cambio del entorno mediante una interpretación flexible, orientada a un propósito, y a través de una modificación informal o formal. Las Partes en un arreglo generalmente buscan preservarlo de manera que se adecúe a las exigencias actuales mediante la adopción de arreglos suplementarios o de instrumentos del órgano conjunto pertinente. Las actas, decisiones o directrices de este último pueden permitir a las Partes tener en cuenta las tendencias novedosas o interpretar el arreglo a la luz de las circunstancias en cambio, sin la necesidad de realizar enmiendas formales de sus disposiciones que son costosas y, a menudo, llevan mucho tiempo.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas a enmiendas y a instrumentos suplementarios

- **Algunos arreglos relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas asignan al órgano conjunto, además de sus tareas específicas, la función de elaborar más instrumentos.**

Dotar a un órgano conjunto de la flexibilidad para que elabore ulteriores instrumentos, tales como protocolos o directrices, es una forma eficaz de lidiar con el cambio de las circunstancias. El artículo 18.1 del Convenio sobre el Danubio, 1994, por ejemplo, otorga un mandato para que la CIPD elabore "propuestas y recomendaciones dirigidas a las Partes contratantes". Del mismo modo, una de las funciones de la Comisión de la Cuenca del Lago Victoria, de conformidad con el artículo 33.3 del Protocolo del Lago Victoria, 2003, es prestar "orientación acerca de la ejecución de proyectos y programas sectoriales".

- **La finalización formal de instrumentos suplementarios por las Partes, que complementan al inicial, es también una herramienta que permite que este último se adapte.**

Los arreglos pueden incluir una disposición que establezca el derecho de las Partes a elaborar instrumentos suplementarios. Por ejemplo, en el Acuerdo sobre el Sava, 2002 (art. 30), las Partes se comprometen a elaborar un conjunto definido de protocolos para regular la protección contra las inundaciones, la excesiva extracción de aguas subterráneas, la erosión, las heladas peligrosas, la sequía y la falta de agua; el uso/aprovechamiento del agua, la explotación de la piedra, de la arena, de la grava y de la arcilla; la protección y mejora de la calidad y cantidad del agua; la protección de los ecosistemas acuáticos; la prevención de la contaminación procedente de la navegación; y, las situaciones de emergencia. Además, las Partes "acuerdan concluir otros protocolos necesarios para la aplicación de este Acuerdo" (art. 30). Un planteamiento ligeramente diferente, adoptado por el Tratado entre los Estados Unidos de América y México sobre los ríos Colorado, y el río Grande (río Bravo) desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México, 1944 ("Tratado USA-México, 1944"), es el de la aprobación de "actas" en las reuniones de la Comisión Bilateral como instrumentos suplementarios del tratado (art. 25).

- **A pesar de los medios descritos anteriormente para adaptar un arreglo, las Partes en él pueden considerar necesario, en un momento determinado, proceder a su modificación.**

Las disposiciones pertinentes de la Convención de Viena, 1969, aunque ofrecen una orientación normativa útil sobre la materia, son normas supletorias, que dan paso al

procedimiento de enmienda que elijan las Partes en un tratado. Muchos arreglos internacionales especifican sus propios procedimientos de enmienda y la práctica relevante varía considerablemente. Sin embargo, se requieren generalmente dos etapas: la adopción de la enmienda por las Partes en el arreglo y su posterior entrada en vigor; esta última la desencadena el consentimiento formal de todas ellas o de un número específico de las Partes en el arreglo. Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que una enmienda entre en vigor una vez adoptada, en particular en el caso de que se trate de arreglos que hayan entrado en vigor en el momento de su firma, como en el caso del Acuerdo sobre el río Mekong, 1995 (arts. 36 y 37).

El consentimiento formal de cada Parte respecto de la entrada en vigor de la enmienda tras su adopción puede expresarse en la forma que se exigió para la entrada en vigor del acuerdo inicial (es decir, la ratificación, la aceptación o la aprobación). A los procedimientos simplificados (tales como el de la aceptación tácita ulterior a que se produzca la ausencia de objeciones dentro de un cierto período de tiempo tras la adopción de la enmienda) puede seguirlos la enmienda de los anexos técnicos. En el caso de los arreglos bilaterales, para la entrada en vigor de una enmienda se requiere la unanimidad de las dos Partes, mientras que en el caso de los tratados multilaterales, la práctica de los Estados ofrece una variedad de opciones, tales como la de la unanimidad o la de la mayoría cualificada.

El planteamiento del uso integrado y protección de las aguas transfronterizas sugiere que la regla de la unanimidad para la entrada en vigor de las enmiendas es la más apropiada. De lo contrario, podría aplicarse un régimen diferenciado de tratados en una cuenca, según el cual, una vez que la enmienda hubiese entrado en vigor, algunos Estados quedarían obligados por el acuerdo en su forma enmendada, mientras que algunos seguirán estando obligados por la versión no enmendada del mismo. Sin embargo, la unanimidad puede no ser la opción elegida cuando hay un número considerable de Partes, como en el caso del Convenio sobre el Danubio, 1994, o del Convenio relativo al establecimiento de la Autoridad de la Cuenca del Níger, 1987. En tales casos se mantuvo la mayoría cualificada frente a la unanimidad, ya que la ausencia de consentimiento por parte de una sola Parte a quedar obligada por la enmienda hubiera bloqueado la evolución del régimen del tratado.

- **La evolución del Derecho Internacional del Agua puede causar que las Partes procedan a enmendar un arreglo.**

Las Partes en un arreglo suelen tener en cuenta los cambios y nuevas tendencias del Derecho Internacional del Agua mediante una interpretación evolutiva de sus disposiciones, que a menudo se refleja en los textos de las actas, recomendaciones y planes de acción elaborados por el órgano conjunto pertinente. Sin embargo, la búsqueda de seguridad jurídica puede causar que las Partes estipulen acerca de la adaptación de los arreglos ya concertados entre algunas de ellas para eliminar las contradicciones entre el último y el antiguo (véase por ejemplo el art. 21 del Convenio sobre el Danubio, 1994).

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 47: Tratado relativo a las Aguas del Indo, 1960

Tratado relativo a las Aguas del Indo, 1960

Artículo XII – Disposiciones Finales

[...]

3) Las disposiciones del presente Tratado podrán ser modificadas de vez en cuando por un tratado debidamente ratificado que se haya concertado a tal efecto entre los dos Gobiernos.

4) Las disposiciones de este Tratado, o las disposiciones de este Tratado enmendadas conforme a las disposiciones del párrafo 3), continuarán en vigor hasta que sean extinguidas por un tratado debidamente ratificado que se haya concertado a tal efecto entre los dos Gobiernos.

Otros ejemplos: el art. 17 del Convenio revisado por el que se crea la Autoridad de la Cuenca del Níger, 1987; y el art. 25 del Tratado USA-México, 1944.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- United Nations (Naciones Unidas), *Final Clauses of Multilateral Treaties Handbook (Manual sobre las cláusulas finales de los tratados multilaterales)*, 2003, https://treaties.un.org/pages/Resource.aspx?path=Publication/FC/Page1_en.xml, págs. 95-107.
- UNECE (CEPE), *Water and Climate Change Adaptation in Transboundary Basins: Lessons Learned and Good Practices (El Agua y la Adaptación al Cambio Climático en las Cuencas Transfronterizas: Enseñanzas Adquiridas y Buenas Prácticas)*, 2015, págs. 22-28.
- International Law Commission (Comisión de Derecho Internacional), *Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties (Borrador de conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados)*, 2018, https://legal.un.org/ilc/reports/2018/english/a_73_10_advance.pdf, págs. 12-16.

Módulo 6 – Disposiciones Finales

Elemento básico: Entrada en vigor

Generalmente, un acuerdo u otro arreglo incluye una disposición acerca de su entrada en vigor, la cual desencadena su entrada en vigor tanto a nivel nacional como internacional. Dependiendo de lo que se disponga en un arreglo en particular, la firma de un acuerdo o de otro arreglo por sí sola puede no ser suficiente para que este sea vinculante para una Parte. En algunos casos, también puede exigirse un consentimiento formal de obligarse mediante el proceso de ratificación, adhesión, aceptación o aprobación.¹²³ Sin embargo, de acuerdo con el artículo 18 de la Convención de Viena, 1969, un Estado que ha firmado un arreglo no debe, como mínimo, actuar de manera que frustre el objeto y el fin del arreglo.

Qué considerar al redactar disposiciones relativas a la entrada en vigor

¹²³ La “ratificación” se refiere al acto internacional por el cual un Estado indica, generalmente después de la firma, su consentimiento en obligarse por un tratado (arts. 1.b), 14.1 y 16 de la Convención de Viena, 1969). La “aceptación” o la “aprobación” tienen el mismo efecto que la ratificación, es decir, evidencian un consentimiento formal en obligarse (arts. 2.1.b) y 14.2 de la Convención de Viena, 1969). Algunos Estados adoptan una práctica de aceptación o aprobación, en lugar de la ratificación, ya que su derecho constitucional no exige que el arreglo en cuestión sea ratificado por la o el jefe de Estado. La “adhesión” es un acto por el cual un Estado acepta quedar obligado por un arreglo, generalmente que ya ha sido negociado, y/o cuando el período para la firma ha finalizado (arts. 2.1.b) y 15 de la Convención de Viena, 1969).

- **Un tratado puede incluir disposiciones relativas a su depositario o depositaria y a su registro.**

Estas disposiciones actúan como parte del proceso de la entrada en vigor. Aunque el registro no es obligatorio, es un proceso útil ya que actúa como un medio para informar al público respecto de las obligaciones asumidas por los Estados. La Carta de las Naciones Unidas dispone que "todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible" (art. 102). Algunos arreglos estipulan que el arreglo se registre o deposite en una Parte específica, o en una organización regional o internacional. Por ejemplo, en el caso del Convenio sobre el Rin, 1999, Suiza actúa como depositaria del Convenio. Recibe la notificación de cada Parte acerca de que se han completado los procedimientos nacionales para consentir quedar obligada por el Convenio, y entonces Suiza informa a las otras Partes contratantes de ello (art. 17).

- **Un acuerdo u otro arreglo solo es vinculante si ha entrado en vigor.**

Los procedimientos para la entrada en vigor comienzan generalmente cuando el acuerdo u otro arreglo es firmado primero bien por todas las Partes, bien por el número exigido de Partes que lo negociaron. Entrará en vigor dependiendo de los tiempos y procesos establecidos por las Partes durante la fase de negociaciones. Estos procesos tienen dos vertientes: las acciones de los Estados y un acontecimiento. Las acciones de los Estados se dan en la forma del consentimiento formal de quedar obligados al arreglo, p.ej., mediante su firma, ratificación, adhesión, aceptación o aprobación. El acontecimiento que se requiere consiste en la culminación de la presentación, por parte de un cierto número de Estados, de sus consentimientos formales de quedar obligados por el arreglo y en un requisito temporal. En los casos en que tales disposiciones no estén claramente estipuladas, un arreglo entrará en vigor tan pronto como exista constancia del consentimiento en quedar obligados por él de todas las Partes que participan en las negociaciones (art. 24.1 y 24.2 de la Convención de Viena, 1969).

En el caso de que se trate de un tratado multilateral, dependiendo de sus disposiciones finales, este puede entrar en vigor poco después de que los Estados lo firmen, o depositen el apropiado instrumento de ratificación, adhesión, aceptación o aprobación. En los casos en que solo haya dos Partes en un arreglo, estas pueden acordar que desencadene su entrada en vigor la notificación mutua de la finalización de los procedimientos internos pertinentes. Un arreglo, ya sea bilateral o multilateral, entra en vigor en el momento de su firma, siempre que el arreglo disponga que la firma tendrá ese efecto. Las y los signatarios que actúen en nombre de los Estados pueden ser ministras y ministros, diplomáticas y diplomáticos o jefas y jefes de departamentos que cuenten con los plenos poderes apropiados.

- **Algunos arreglos pueden disponer que, a la espera de su entrada en vigor, puedan entrar en vigor provisionalmente alguna de sus disposiciones o todo el instrumento.**

La aplicación provisional puede producirse cuando el propio arreglo así lo disponga expresamente. No obstante, dicha aplicación provisional de sus disposiciones puede terminar con respecto a un Estado si este notifica a los demás Estados en los que el arreglo se aplica provisionalmente su intención de no devenir Parte en el mismo (art. 25 de la Convención de Viena).

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones relativas a la entrada en vigor? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 48: Tratado entre Nepal e India relativo al desarrollo integrado del río Mahakali, 1996

Tratado entre Nepal e India relativo al desarrollo integrado del río Mahakali, 1996

Artículo 12

[...]

3. Este Tratado estará sujeto a ratificación y entrará en vigor en la fecha del canje de los instrumentos de ratificación. Tendrá vigencia por un período de setenta y cinco (75) años a partir de la fecha de su entrada en vigor.

Otros ejemplos: los arts. 19 a 20 del Convenio relativo al Estado del Río Volta y al Establecimiento de la Autoridad de la Cuenca del Volta, 2007; el art. 26 del Acuerdo sobre el Zambeze, 2004; el art. 28, del Acuerdo sobre el Sava, 2002; y el art. 36 del Acuerdo sobre el Mekong, 1995.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Rieu-Clarke, A., Moynihan, R. y Magsig, B-O., *UN Watercourses Convention: User's Guide (Guía de utilización de la Convención de la ONU sobre Cursos de Agua)*, 2012, págs. 263-268.
- Aust, A., “Article 24 (Entry into force)” (“El artículo 24 [Entrada en vigor]”), en Corten, O. y Klein, P. (eds.), *The Vienna Convention on the Law of Treaties. A commentary (La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Un comentario)* (Oxford University Press, 2011), págs. 628-637.
- Aust, A., *Handbook of International Law (Manual de Derecho Internacional)* (Cambridge University Press, 2010), pág. 73.
- United Nations (Naciones Unidas), *Final Clauses of Multilateral Treaties Handbook (Manual sobre las cláusulas finales de los tratados multilaterales)*, 2003.

Módulo 6 – Disposiciones Finales

Elemento básico: Retiro y terminación

El principio de *pacta sunt servanda*, que estipula que los acuerdos u otros arreglos deben cumplirse, es una característica fundamental de todos los sistemas jurídicos, lo que incluye al Derecho Internacional (art. 26 de la Convención de Viena, 1969). Sin ese principio, los instrumentos legales no tendrían fuerza vinculante para las Partes. A fin de proteger la inviolabilidad del principio, los arreglos jurídicos establecen a menudo disposiciones que estipulan claramente cómo los Estados pueden retirarse o dar por terminado un arreglo. El retiro se refiere al acto por el cual una Parte en un acuerdo busca dejar de estar legalmente obligada por ese arreglo, mientras que la terminación se refiere a la situación en la que el arreglo deja de ser jurídicamente vinculante para todas sus Partes.

¿Qué considerar al redactar una disposición relativa al retiro y a la terminación?

- **La terminación puede desencadenarse de varias formas.**

Algunos arreglos pueden durar un cierto período de tiempo y luego renovarse automáticamente. El Convenio de Albufeira, 1998, por ejemplo, estipula que “[l]a vigencia de este Convenio será de siete años. Quedará prorrogado automáticamente por períodos de tres años” (art. 32). Si la cláusula de denuncia no se activa, el Convenio se prorrogará por períodos sucesivos. Otros

tratados establecen simplemente que el arreglo tiene una duración indefinida.¹²⁴ Otro planteamiento se observa en el caso del Tratado sobre el Columbia, 1960, en el que Canadá o los Estados Unidos tienen derecho a denunciar el tratado después de que haya estado en vigor 60 años, siempre que alguna de las Partes lo haya notificado por escrito al menos con 10 años de antelación (art. XIX).

- **Un arreglo puede establecer diferentes planteamientos para el retiro.**

Un arreglo puede establecer explícitamente las condiciones bajo las cuales una Parte puede retirarse de él. Por ejemplo, el Convenio sobre el Danubio, 1994, estipula que “en cualquier momento tras cinco años a partir de la fecha en que este Convenio haya entrado en vigor con respecto a una Parte, esa Parte podrá retirarse de este Convenio mediante notificación escrita” (art.29). El retiro se hace efectivo un año después de la fecha de notificación. Un planteamiento alternativo se observa en el Acuerdo sobre el Sava, 2002, que no incluye el umbral del período de cinco años. Una Parte puede retirarse del Acuerdo sobre el Sava en cualquier momento, "notificándolo por escrito a la o el Depositario de este Acuerdo, quien lo comunicará inmediatamente a las Partes" (art. 31). El retiro entrará en vigor entonces "un año después de la fecha de su recepción por parte de la o el Depositario, a menos que la notificación se retire antes o que las Partes acuerden mutuamente lo contrario" (art. 31).

- **Las disposiciones relativas al retiro y terminación pueden depender de la naturaleza del arreglo.**

El tipo de arreglo determinará probablemente el tipo de disposiciones que se incluyan en relación con el retiro y su terminación. Cuando un arreglo se relaciona con un proyecto específico, tal como la construcción de una central hidroeléctrica en un río transfronterizo, se pueden utilizar términos fijos para la terminación. De manera similar, podría ser particularmente costoso para una Parte retirarse de dicho arreglo, dado que es probable que el proyecto requiera una inversión conjunta de las Partes. Por tanto, las condiciones del retiro podrían ser más estrictas para los acuerdos relacionados con proyectos que para los arreglos marco que son más amplios.

- **Estipular los umbrales del retiro es importante para mantener la inviolabilidad del acuerdo.**

Una característica común a las disposiciones citadas anteriormente es que exigen que una Parte que planea su retirada de un arreglo deba notificar su intención con suficiente antelación. La ausencia de tal exigencia significaría que las Partes podrían retirarse de un arreglo cuando sus intereses a corto plazo fuesen contrarios a los compromisos contraídos en el arreglo. La estipulación de plazos y restricciones acerca de la retirada puede también obligar a las Partes a considerar la solución de cualquier cuestión subyacente a la misma.

¿Cómo podrían enmarcarse las disposiciones? Ejemplos procedentes de la práctica de los tratados (*sin carácter exhaustivo*)

Recuadro 49: Tratado de la Cuenca del Plata, 1969

Tratado de la Cuenca del Plata, 1969

Artículo VII

¹²⁴ Véase por ejemplo el art. 28 del Acuerdo sobre el Sava, 2002.

El presente Tratado se denominará Tratado de la Cuenca del Plata y tendrá duración ilimitada.

[...]

Artículo VIII párrafo 3º

La intención de denunciar el presente Tratado será comunicada por una Parte Contratante de las demás Partes Contratantes por lo menos noventa días antes de la entrega formal del Instrumento de Denuncia al Gobierno de la República Federativa del Brasil. Formalizada la denuncia, los efectos del Tratado cesarán para la parte contratante denunciante, en el plazo de un año.

Otros ejemplos: el art. 43 del Convenio sobre el Lago Tanganica, 2003; el art. XIX del Tratado sobre el Columbia, 1960; y el art. 31 del Tratado sobre el Dniéster, 2012.

Recursos de apoyo (*sin carácter exhaustivo*)

- Anthony Aust, “Treaties, Termination” (“Tratados, Terminación”), en *Max Planck Encyclopedias of International Law (Enciclopedia de Derecho Público Internacional de Max Planck)*, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1491?rskey=ZKbdM3&result=5&prd=OPIL> .
- La Convención sobre el Derecho de los Tratados, 1969.

La elaboración de arreglos transfronterizos y el establecimiento de órganos conjuntos es una obligación clave para las Partes ribereñas del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (“Convenio del Agua de 1992”). Sin embargo, la presentación de informes sobre el Convenio del Agua de 1992 y sobre el indicador 6.5.2 de los ODS, que mide la existencia de arreglos operacionales en las cuencas compartidas, muestra que la elaboración de acuerdos relativos a las aguas transfronterizas sigue siendo un reto.

En su octava sesión en octubre de 2018, la Reunión de las Partes en el Convenio del Agua de 1992 decidió por tanto emprender actividades en respaldo a la elaboración de acuerdos y al establecimiento de órganos conjuntos, que incluían la preparación de una guía práctica acerca de la elaboración de acuerdos y sobre buenas prácticas.

Esta publicación busca apoyar a los países en el diseño y redacción de acuerdos u otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas, tanto superficiales como subterráneas, que sean efectivos, adaptables y sostenibles. Cuando resulte necesario y apropiado, y cuando así lo acuerden las Partes, la Guía Práctica también podría respaldar la revisión y actualización de los arreglos ya existentes.

Esta publicación está destinada a las personas que representan a los Estados, a las expertas legales y técnicas, a las responsables de la toma de decisiones implicadas en la negociación de los acuerdos o de los otros arreglos relativos a las aguas transfronterizas, al personal de los organismos de las cuencas hidrográficas, a las organizaciones regionales y a las otras partes interesadas que trabajan en la cooperación transfronteriza y en la diplomacia hídrica. En última instancia, pretende apoyar la aplicación del Convenio del Agua y acelerar el progreso hacia la consecución del ODS 6 y de su meta 6.5.